

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN RAPORTTEJA 4 | 2015

Asumisen tuki- ja verojärjestelmien vaikuttavuus

Hankeryhmän raportti



YMPÄRISTÖMINISTERIÖ

Asumisen tuki- ja verojärjestelmien vaikuttavuus

Hankeryhmän raportti

Helsinki 2015

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN RAPORTTEJA 4 | 2015
Ympäristöministeriö
Rakennetun ympäristön osasto

Taitto: Annika Marjamäki, Edita Prima Oy
Kansikuva: Heli Vilmi

Julkaisu on saatavana vain internetistä:
www.ym.fi/julkaisut

Edita Prima Oy, Helsinki 2015

ISBN 978-952-11-4382-3 (nid.)
ISBN 978-952-11-4383-0 (PDF)
ISSN 1796-1696 (pain.)
ISSN 1796-170X (verkkokj.)



YMPÄRISTÖMINISTERIÖLLE

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä hallituksen asuntopoliittiseksi toimenpideohjelmaksi vuosille 2012–2015 oli jatkoselvitystä vaativana hankkeena seuraava kirjaus: ”Hallituskauden aikana on tarpeen laajemmin selvittää asumisen verotusta ja tukijärjestelmien tehokkuutta ja sitä, kuinka hyvin ne vastaavat nykyistä toimintaympäristöä ja hallintamuotojen tasavertaista kohtelua.” Käsitellessään toimenpideohjelmaa helmikuussa 2012 myös eduskunnan ympäristövaliokunta edellytti tällaisen kokonaisvaltaisen selvityksen tekemistä toimijoista riippumattoman tahon toteuttamana. Lisäksi keväällä 2013 hallituksen kehyspäätöksen yhteydessä sovitussa asuntopoliittisessa uudistuspaketissa oli seuraava toimenpide: ”Tehdään kokonaisarviointi asuntopoliittikkaan liittyvistä kysyntä- ja tuotantotuista hallituskauden loppuun (tammikuu 2015) mennessä. Arvioinnin tuloksia hyödynnetään seuraavaa hallitusohjelmaa laadittaessa.”

Ympäristöministeriö asetti 28.10.2013 hankkeen selvittämään asumisen nykyisen tukijärjestelmän (asumisen verotuksen ja erilaisten kysyntä- ja tarjontatukien) vaikuttavuutta ja tehokkuutta sekä tekemään ehdotuksia järjestelmän kehittämiseksi. Hankkeen toimikausi oli 1.11.2013–31.1.2015. Hankeryhmän tehtävänä oli

- asettaa asumisen tukijärjestelmälle tavoitteet ottaen huomioon yhteiskunnan, asukkaan, julkisen talouden ja elinkeinoelämän kilpailukyvyn asettamat vaatimukset,
- valmistella ja toteuttaa kokonaisarviointi asumisen verotuksen ja tukijärjestelmien vaikuttavuudesta ja tehokkuudesta suhteessa asetettuihin tavoitteisiin sekä
- esittää kehittämissuhteita perustuen nykyjärjestelmän kokonaisarviointiin.

Hankeryhmän puheenjohtajana oli kansliapäällikkö Hannele Pokka ympäristöministeriöstä. Hankeryhmän jäseninä toimivat talouspolitiikan koordinaattori Jukka Pekkarinen valtiovarainministeriöstä, hallitusneuvos Liisa Linna-Angelvuori ympäristöministeriöstä, osastopäällikkö Aino-Inkeri Hansson sosiaali- ja terveysministeriöstä (10.4.2014 asti), johtaja Kari Ilmonen sosiaali- ja terveysministeriöstä (11.4.2014 alkaen), johtaja Kari Salmi Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksesta (10.4.2014 asti), johtaja Jarmo Lindén Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksesta (11.4.2014 alkaen), etuusjohtaja Anne Neimala Kansaneläkelaitoksesta, johtokunnan neuvonantaja Lauri Kajanoja Suomen Pankista, kehittämisspäälikkö Ilkka Lehtinen Tilastokeskuksesta ja akatemiaturkija, dosentti Elias Oikarinen Turun yliopistosta. Hankeryhmän sihteerinä toimivat pääsuunnittelija Tommi Laanti, hallitussihteeri Ville Koponen ja rahoitusylitarkastaja Timo Tähtinen ympäristöministeriöstä sekä neuvotteleva virkamies Armi Liinamaa valtiovarainministeriöstä ja hallintopäällikkö Kimmo Huovinen Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksesta.

Työnsä aluksi hankeryhmä määritteli asumisen tukijärjestelmän tavoitteet kaksipuolisesti: toisaalta määriteltiin itse tukijärjestelmän tavoitteet ja toisaalta ne asuntopoliittiset tavoitteet, joita tukijärjestelmä palvelee. Hankeryhmä järjesti 4.–28.2.2014 kaikille avoimen kirjallisen kuulemisen, jossa sidosryhmät saattoivat kertoa hankeryhmälle näkemyksensä asumisen nykyisen tukijärjestelmän toimivuudesta, järjestel-

män vahvuuksista, heikkouksista ja kehittämistarpeista. Nämä näkemykset otettiin huomioon hankeryhmän jatkotyössä.

Työnsä tueksi hankeryhmä teetti kaksi kansainväliseen aineistoon perustuvaa kirjallisuuskatsausta: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT (Essi Eerola, Teemu Lyytikäinen ja Tuukka Saarimaa) laati katsauksen asumisen verotusta koskevista suomalaisista ja kansainvälisistä taloustieteellisistä tutkimuksista, ja Pellervon taloustutkimus PTT (Markus Lahtinen, Eeva Alho, Valtteri Härmälä, Kirsi Noro ja Niko-Matti Ronikonmäki) teki kansainvälisiin tutkimuksiin perustuvan katsauksen asumisen tarjonta- ja kysyntätuista. Kirjallisuuskatsaukset ovat kokonaisuudessaan julkaisun liitteinä. Lisäksi hankeryhmä selvitti eri sosioekonomisessa asemassa olevien suomalaisten kotitalouksien asumismenoja Tilastokeskuksen aineiston perusteella. Hankeryhmä myös kuuli asumisen eri tukijärjestelmien sekä kaavoituksen sekä maankäytön asiantuntijoita. Toimikautensa lopulla hankeryhmä järjesti kaksi kuulemistilaisuutta 2. ja 3.12.2014, joissa keskeisimpien sidosryhmien edustajat pääsivät kertomaan omat näkemyksensä hankeryhmän alustavista arvioista ja kehittämisehdotuksista olemassa olevaan tukijärjestelmään liittyen.

Saatuaan kattavan kokonaiskuvan vallitsevasta asumisen tukijärjestelmästä hankeryhmä on laatinut tämän raportin, johon on koottu hankeryhmän tehtävän mukaisesti arvio nykyisistä asumisen tuki- ja verokäytännöistä sekä ehdotukset siitä, miten niitä tulisi kehittää tukikokonaisisuuden vaikuttavuuden tehostamiseksi nykyisessä julkisen talouden vaikeassa tilanteessa. Raporttiin liittyy eriävä mielipide (liite 1).

Helsingissä 24. päivä helmikuuta 2015

Hannele Pokka
Jukka Pekkarinen
Kari Ilmonen
Anne Neimala
Ilkka Lehtinen

Liisa Linna-Angelvuol
Jarmo Lindén
Lauri Kajanoja
Elias Oikarinen

SISÄLLYS

Ympäristöministeriölle	3
1 Asumisen tukijärjestelmä Suomessa	7
2 Tukijärjestelmät muissa Euroopan maissa	10
3 Asumisen tukijärjestelmän tavoitteet	12
Hyvän tukijärjestelmän kriteerit	12
Asuntopoliittiset tavoitteet	13
4 Asumisen verotus, verotuet ja omistusasumisen tukeminen	15
Nykytila	15
Arvio järjestelmästä ja muutostarpeet	17
Keskeiset havainnot ja kehittämis ehdotukset	19
5 Asumistuet	20
Nykytila	20
Arvio järjestelmästä ja muutostarpeet	21
Keskeiset havainnot ja kehittämis ehdotukset	23
6 Asuntotuotannon tukeminen	24
6.1 Vuokra-asuntojen tuotanto	24
Nykytila	24
Arvio järjestelmästä ja muutostarpeet	25
Keskeiset havainnot ja kehittämis ehdotukset	30
6.2 Asumisoikeusasuntojen tuotanto	31
Nykytila	31
Arvio järjestelmästä ja muutostarpeet	31
Keskeiset havainnot ja kehittämis ehdotukset	32
6.3 Erityisryhmien asumisratkaisujen tukeminen	32
Nykytila	32
Arvio järjestelmästä ja muutostarpeet	33
Keskeiset havainnot ja kehittämis ehdotukset	34
7 Korjausrakentaminen	35
Nykytila	35
Arvio järjestelmästä ja muutostarpeet	35
Keskeiset havainnot ja kehittämis ehdotukset	36
8 Asumisen tukien rahoitus	37
Nykytila	37
Arvio asumisen tukijärjestelmän rahoitusrakenteesta	38
Keskeiset havainnot ja kehittämis ehdotukset	38
9 Yhteenveto hankeryhmän kehittämis ehdotuksista	39
Verotus	39
Asumistuet	39
Asumisen tuotantotuet	40
Korjausrakentaminen	42
Asumisen tukien rahoitus	42

Liitteet

Liite 1	
Valtiovarainministeriön eriävä mielipide työryhmän loppuraportista	43
Liite 2	
Asumisen verotus – katsaus taloustieteelliseen kirjallisuuteen	44
Liite 3	
Asumisen tarjonta- ja kysyntätuet: kirjallisuuskatsaus	73
Kuvailulehti	114
Presentationsblad	115

1 Asumisen tukijärjestelmä Suomessa

Asumista tuetaan Suomessa monin eri tavoin. Valtio myöntää asumiseen liittyviä tukia sekä kysyntä- että tarjontapuolelle. Kysyntätuet maksetaan suoraan kotitalouksille asumiskustannusten alentamiseksi. Tarjontatuet myönnetään asuntojen tuotantoon, mutta myös ne ohjautuvat pääasiallisesti tuetuissa asunnoissa asuville kotitalouksille. Siten myös tuotantotuet ovat luonteeltaan kotitalouksien asumiskustannuksia alentavia tukia samalla tavoin kuin suoraan kotitalouksille maksettavat kysyntätuet. Lisäksi omistusasumista tuetaan epäsuorasti verotuksen kautta. Valtion ohella myös kunnat tukevat asumista monin eri tavoin. Tässä raportissa käytetään termiä asumisen tukijärjestelmä kuvaamaan sekä asumiseen liittyviä kysyntä- ja tarjontatukia että asumisen verotukseen sisältyviä tukia.

Valtio tukee pienituloisten kotitalouksien asumista myöntämällä tarveharkintaan perustuvaa yleistä asumistukea. Yleisen asumistuen lisäksi eläkeläisillä ja opiskelijoilla on erilliset asumistukijärjestelmänsä. Myös sotilasavustus sisältää asumisavustuksen. Mikäli asumistuki ei riitä asumismenojen kattamiseen, asukkaalla on mahdollisuus saada kunnalta toimeentulotukea asumismenoihinsa. Tarkkaa tietoa siitä, kuinka paljon toimeentulotuella katetaan asumismenoja, ei ole. Vuonna 2009 asumista tuettiin toimeentulotuen kautta arviolta noin 300 miljoonalla eurolla.

Omistusasumista tuetaan lähinnä verotuksen kautta. Omistusasumisen tukea on kuitenkin leikattu kuluneen eduskuntakauden aikana supistamalla asteittain asuntolainan korkojen verovähennysoikeutta. Vuonna 2015 asuntolainan korosta on vähennyskelpoista enää 65 prosenttia. Tämän verovähennysoikeuden lisäksi omistusasumista tuetaan siten, että omassa asunnossa asumisesta syntyvää laskennallista asuntotuloa ei veroteta, ja oman asunnon myyntivoitto on verotonta, jos asunnossa on asuttu kaksi vuotta yhtäjaksoisesti. Verotukien lisäksi valtio edistää omistusasumisen hankintaa tarjoamalla yksityishenkilöiden ottamille asuntolainoille maksullista täytetakausta. Ensiasunnon hankintaa tuetaan erityisesti: ensiasunnon ostajan korkojen verovähennysoikeus on korotettu, ensiasunto on vapautettu varainsiirtoverosta ja ensiasunnonostajille on erillinen asuntosäästöpalkkiojärjestelmänsä (ASP).

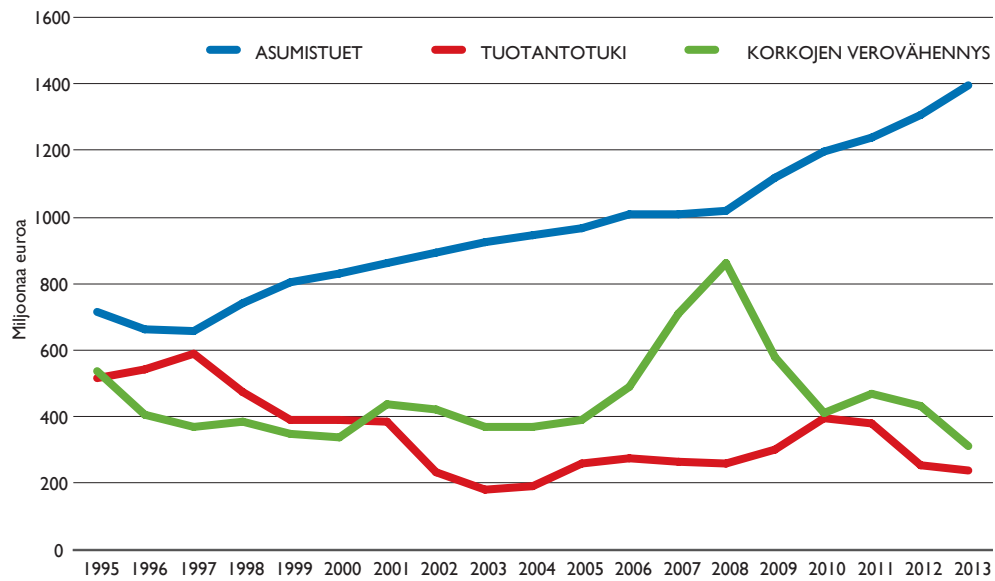
Valtion myöntämällä tuotantotuilla tuetaan vuokra- ja asumisoikeusasuntojen sekä erilaisten palveluasuntojen tuotantoa. Tuetuissa vuokra-asunnoissa sekä erilaisissa erityisryhmien asunnoissa noudatetaan erityisiä asukasvalintakriteerejä ja ne on tarkoitettu pieni- ja keskituloisille kotitalouksille. Asukasvalinta asumisoikeusasuntoihin tapahtuu jonotusjärjestelmällä, ja lisäksi alle 55-vuotiaisiin hakijoihin sovelletaan varallisuusrajoja. Merkittävimmät tuotantotuet ovat asuntojen uudistustuotantoon myönnettävä valtion korkotuki sekä erilaiset avustukset. Lisäksi korkotukilainoitukseen liittyy pääsääntöisesti valtion täytetakausta, joka paitsi parantaa rahoituksen saatavuutta myös alentaa lainoituksen kustannuksia. Kaikkien tuotantotukien tavoitteena on, että tuki kanavoituu erilaisen sääntelyn kautta tuetussa asuntokannassa asuville kotitalouksille.

Uudistuotannon ohella valtio tukee pienemmässä määrin myös sosiaalisen asuntokannan korjaamista ja asuntojen hankintaa olemassa olevasta asuntokannasta. Hissien jälkiasentamista ja asuntojen esteettömyyttä parantavia korjauksia tuetaan erityisin korjausavustuksin. Varsinaisen asuntotuotannon ohella valtio on viime vuosina tukenut avustuksin myös uusien asuinalueiden kunnallistekniikan rakentamisesta aiheutuvia kustannuksia. Sosiaalisen asuntotuotannon lisäksi valtio myöntää korvausta vastaan takauksia vuokra-asuntojen rakentamislainoille sekä asunto-osakeyhtiöiden ottamille korjauslainoille.

Eri tukimuotojen luonne ja niille asetetut yksityiskohtaiset tavoitteet vaihtelevat. Tukijärjestelmät ovat myös muuttuneet ajan kuluessa ja yhteiskunnan muuttuessa. Aiemmin valtio tuki sosiaalista asuntotuotantoa myöntämällä itse niin sanottuja aravalainoja asuntojen rakentamiseen ja perusparantamiseen. Aravalainoitus kohdentui sekä omistus- että vuokra-asuntojen rakentamiseen. Tarve tällaiselle valtion suoralle lainoitustoiminnalle väheni ratkaisevasti 1990-luvulla rahoitusmarkkinoilla tapahtuneiden muutosten myötä. Aravalainoituksesta luovuttiin kokonaan vuoden 2007 jälkeen, ja se on korvattu valtion korkotuilla, avustuksilla ja takauksilla. Aravalainakanta ja sen tuella rakennettu säädelty asuntokanta on kuitenkin yhä olemassa ja lainakanta on kooltaan huomattavan suuri, noin 6,5 miljardia euroa.

Suurena muutoksena asumisen tukemisessa on ollut painopisteen muuttuminen tarjontatuista kysyntätukiin. Muutosta selittää suoraan kotitalouksille maksettavien asumistukien kasvu ja tarjontaan liittyvien tukien pieneminen. Tarjontatukien väheneminen johtuu siitä, että olemassa oleviin arava- ja korkotukilainoihin ei alhaisella korkotasolla pääsääntöisesti sisälly alikorkoa tai korkotukea. Tämän lisäksi tuetun asuntotuotannon määrä on ollut 2000-luvulla pienempi kuin aiemmin. Viimeisen 10 vuoden aikana valtion tukemaa asuntotuotantoa on aloitettu keskimäärin 6 500 asuntoa vuodessa. Viime vuosina kysyntätuet (asumistuki ja korkojen verovähennysoikeus) ovat muodostaneet noin 90 prosenttia kaikista asumisen tuista. Samaan aikaan tuotantotukiin liittyvä valtion takauskanta on kasvanut voimakkaasti.

Asuntotuotantoon vaikuttaa keskeisesti kaavoitus ja riittävän kaavoitetun tonttitarjonnan saatavuus. Se on muodostunut asumisen pullonkaulaksi etenkin Helsingin seudulla, jossa asuntotuotanto on toistuvasti jäänyt jälkeen väestönmuutoksesta. Kun tarjonta on riittämätöntä kysyntään nähden, kiinteistöjen hinnat ovat nousseet merkittävästi Helsingin seudulla. Pitkällä aikavälillä keskeisin kysymys onkin tonttitarjonnan lisääminen ja sitä kautta asuntotarjonnan kasvattaminen keskeisillä alueilla. Millään asumisen tukijärjestelmällä ei voida korvata kaavoitetun tonttitarjonnan puutteesta johtuvia ongelmia.



Kuvio I: Asumisen tukien kehitys 1995–2013*

*Kuvio ei sisällä asumismenojen kattamiseen myönnettävää toimeentulotukea eikä laskennallisia verotukia oman asunnon myyntivoittoon ja asuntotulon verottomuuteen liittyen.

2 Tukijärjestelmät muissa Euroopan maissa

Asumisen tuki- ja verojärjestelmät vaihtelevat huomattavasti eri Länsi-Euroopan maiden välillä. Liitteenä 3 olevassa Pellervon taloustutkimus PTT:n selvityksessä on tarkasteltu erityisesti Alankomaiden, Englannin, Irlannin, Itävallan, Ranskan, Ruotsin ja Tanskan tukijärjestelmiä. Kaikissa näissä maissa valtio tukee asumista erilaisin tukijärjestelmin. Järjestelmät kuitenkin eroavat toisistaan esimerkiksi siltä osin, minkä muotoista tuki on, kuinka paljon sitä myönnetään ja keihin se kohdistuu eli onko tuki universaalia (kohdistuu kaikille kotitalouksille) vai selektiivistä (kohdistuu vain heikommassa asemassa oleville).

Lähes kaikissa edellä mainituissa maissa asumisen tukemisen painopiste on siirtynyt tuotantotuista kysyntätukiin. Keskeisiä syitä painopisteen muuttamiselle ovat olleet valtion velan kasvun taittaminen ja tavoite lisätä yksityisen rahoituksen osuutta asuntotuotannossa. Muutos on liittynyt osaltaan pääomamarkkinoiden muutokseen ja rahoitusmahdollisuuksien lisääntymiseen. Lisäksi joissakin maissa linjaukset liittyvät tiettyjä EU-oikeuden kilpailu- ja valtiontukisääntöjä koskevien kriteerien täyttämiseen. Viimeksi mainittu seikka on ollut seurausta erityisesti siitä, että esimerkiksi Alankomaissa ja Ruotsissa asumisen tukeminen on ollut universaalia. Tällöin on koettu, että valtiontuki kohdistuu liian laajalle joukolle ja tuottaa siten tukea saaville yhteisöille kilpailuetua haitaten ja vääristäen markkinoiden toimintaa.

Tukien painopisteen siirtämisestä huolimatta lähes kaikissa edellä mainituissa maissa on edelleen käytössä järjestelmiä, joilla tuetaan sosiaalista, heikommassa asemassa oleville kotitalouksille kohdennettua asuntotuotantoa. Eri maiden tukijärjestelmät poikkeavat kuitenkin sisällöllisesti toisistaan varsin paljon: joissakin maissa tuetaan voimakkaasti asuntotuotantoa, kun taas toisissa maissa tuki on lähinnä takaustyyppistä. Yhteistä kaikkien maiden tuotantotuille on kuitenkin se, että tuetusta asuntotuotannosta vastaavat etupäässä asumisyhdistystyyppiset, yleishyödylliset ja voittoa tavoittelemattomat toimijat.

Useissa länsieurooppalaisissa maissa tuetaan omistusasumista erityisesti verotuksen kautta. Monissa maissa on käytössä asuntolainojen korkoihin liittyviä verotukia, eikä omasta asunnosta kotitaloudelle kertyvää asuntotuloa veroteta. Asuntolainojen korkojen verovähennysoikeudesta on kuitenkin monissa maissa luovuttu tai sitä on pienennetty.

Jokaisen maan asuntomarkkinat ovat erilaiset, ja asumiseen liittyvät tukijärjestelmät on kussakin maassa räätälöity juuri kyseisen maan asuntomarkkinoita ja muita yhteiskunnallisia olosuhteita vastaaviksi. Tukijärjestelmien kehittymiseen ovat vaikuttaneet paitsi maiden erilainen historia ja kulttuuriset erityispiirteet, myös aiemmin vallinneet painotukset ja toteutustavat. Eri maiden tukijärjestelmät ja niihin tehdyt muutokset ovatkin hyvin ”polkuriippuvaisia” eli seurausta kunkin maan omasta kehityksestä. Näin ollen jonkin yhdessä maassa hyväksi koetun järjestelmän siirtäminen sellaisenaan jossakin toisessa maassa käytettäväksi ei ole järkevää tai edes mahdollista.

Myös Suomessa käytössä oleva asumisen tuki- ja verojärjestelmä on seurausta maamme omasta historiasta ja kehityksestä. Siten ei ole lainkaan varmaa, että jossa-kin muussa maassa hyvin toimiva järjestelmä toimisi sellaisenaan sovellettuna myös Suomessa ja Suomen asuntomarkkinoilla. Siksi muiden maiden hyväksi havaituista järjestelmistä saadut kokemukset tulee aina arvioida suomalaisten asuntomarkkinoiden toiminnallisuuden kannalta.

3 Asumisen tukijärjestelmän tavoitteet

Asumisen tukijärjestelmän toimivuutta tarkasteltaessa keskeisessä asemassa on se, kuinka hyvin järjestelmä toteuttaa sille asetetut tavoitteet. Järjestelmän tavoitteet koskevat toisaalta itse tukijärjestelmän toteuttamiseen liittyviä tavoitteita ja toisaalta niitä tavoitteita, joita tukijärjestelmän avulla pyritään yhteiskunnassa saavuttamaan ja edistämään.

Suomen perustuslain (731/1999) 19 §:n 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Tämä tavoite koskee myös asumisen tukijärjestelmää ja sen eri tukimuotoja sekä asumisen verokohtelua. Asumisen tukijärjestelmän on osaltaan edistettävä asuntopolitiikan keskeisten tavoitteiden toteutumista. Sama tavoite koskee lähtökohdaisesti myös asumisen verokohtelua. Asuntopoliittisten tavoitteiden edistämisen lisäksi on välttämätöntä, että tukijärjestelmä on vaikuttava, kustannustehokas ja tuet kohdentuvat tarkoituksenmukaisesti. Lisäksi asumisen tukijärjestelmän ja verotuksen kielteisiä vaikutuksia tulee välttää. Asuntopolitiikan tavoitteita ei kuitenkaan saavuteta pelkästään tukijärjestelmän tai verotuksen kautta, vaan siihen vaikuttavat keskeisesti myös muun muassa kaavoitus ja maankäyttö.

Hyvän tukijärjestelmän kriteerit

Tukijärjestelmän kokonaisuus ja sen yksittäiset tukimuodot ovat vaikuttavia ja kustannustehokkaita

a) Julkisen talouden kestävyysvaje sekä lyhyellä ajalla valtion velkaantumis- ja alijäämäkehitys rajoittavat tukimahdollisuuksia

Valtion velkaantumis- ja alijäämäkehitys vaikuttavat tukien määrän rajallisuuteen ja siihen, että tukien kohdentumiseen ja vaikuttavuuteen on kiinnitettävä aina huomiota. On arvioitava, onko käytettävä tukimuoto tavoiteltavan tuloksen kannalta paras mahdollinen vai onko sama tulos mahdollista saavuttaa jollakin muulla tavalla.

b) Kustannustehokkuudella varmistetaan, että tavoiteltu hyöty saadaan mahdollisimman pienellä taloudellisella panostuksella

Valittuun tukimuotoon käytettävällä taloudellisella tukipanoksella pitää saavuttaa tavoitteen kannalta suurin mahdollinen hyöty. Panostuksen on oltava vaikuttavuuden kannalta riittävä. Rajallisten resurssien vuoksi tuettavat kohteet on priorisoidava.

c) Tuet kohdentuvat tarpeeseen perustuen; tuen tulee kohdentua niille henkilöille, jotka sitä eniten tarvitsevat pienituloisuudesta tai erityisestä tarpeesta johtuen

Käytettävissä olevien rajallisten taloudellisten panostusten vuoksi on erityisen tärkeää, että tuen kohdentuminen perustuu tarpeeseen ja keskittyy tukea eniten tarvitseviin ryhmiin.

d) Asuntomarkkinoiden alueelliset erot otetaan huomioon erityisesti työmarkkinoiden ja muuttoliikkeen näkökulmasta

Asumisen tukien tulee edistää eri seutujen välistä työperäistä muuttoa, ja tukien tulee keskittyä erityisesti niille alueille, joilla asuntomarkkinat eivät toimi kunnolla.

Tukijärjestelmän tai asumiseen kohdistuvan verotuksen aiheuttamat vääristymät ovat mahdollisimman pienet

e) *Eri asumismuotoja on kohdeltava mahdollisimman tasapuolisesti.*

Asumisen verokohtelu on suosinut omistusasumista, minkä on osaltaan koettu kannustavan kotitalouksia omistusasujiksi ja samalla sekä vääristävän asuntomarkkinoiden rakennetta liian omistuspainotteisiksi että haittaavan toimivien vuokra-asuntomarkkinoiden syntymistä ja mahdollisesti myös vähentävän työvoiman liikkuvuutta. On tarkoituksenmukaista, että kotitalouksia kohdellaan hallintamuodosta riippumatta tasapuolisesti erityisesti asumismenojen kannalta. Viime vuosina omistusasuntolainojen korkojen verovähennyksen kautta annettavaa tukea on asteittain laskettu.

f) *Tuet eivät nosta asuntojen hintoja tai vuokria.*

g) *Tuki tai verotus edistää työvoiman tarjontaa eikä saa vähentää muuttohalukkuutta; työn vastaanottaminen on kannattavaa tuista riippumatta*

h) *Tuetun tuotannon syrjäyttävä vaikutus yksityiselle tuotannolle on mahdollisimman pieni*

i) *Velkaantuminen ei saa lisätä kohtuuttomasti makrotalouden riskejä*

Tukien ei pidä kannustaa liialliseen riskinottoon asuntomarkkinoilla eikä ylivelkaantumiseen. Tukijärjestelmä ei saa kannustaa kotitalouksien liialliseen velkaantumiseen, sillä se lisää talouden riskejä myös yleisemmin kansantalouden makrovakan näkökulmasta.

Asuntopoliittiset tavoitteet

Tukijärjestelmän kokonaisuus ja sen yksittäiset tukimuodot tukevat osaltaan asuntopoliittikan keskeisten tavoitteiden toteutumista.

j) *Asuntotarjonta sopeutuu kasvavaan kysyntään*

Asuntomarkkinat ovat tällä hetkellä pääosassa maata tasapainossa ja asumisen hinta on kohtuullisella tasolla. Erityisesti pääkaupunkiseudulla asunnoista on kuitenkin kysyntään nähden selvää pulaa, minkä vuoksi asumisen hinta on muodostunut korkeaksi. Toisaalta maassa on rakenteellisen muutoksen kokeneita seutuja, joilla asuntoja on tarpeeseen nähden liikaa ja ne jäävät tyhjiksi. Asuntotarjonnan pitäisi pystyä vastaamaan niin määrällisesti kuin laadullisesti tarvetta vastaavaan kysyntään.

k) *Edistetään asuntomarkkinoiden hinta- ja vuokrakehityksen vakautta*

Voimakkaat vaihtelut asuntomarkkinoilla eivät ole toivottuja, sillä suhdannevaihteluilla on usein kielteisiä vaikutuksia niin kotitalouksien, yritysten kuin julkisen vallan asemaan ja talouteen. Vakaa asuntomarkkinoiden kehitys tukee osaltaan yleistä kansantalouden vakaata kehitystä.

l) *Asuminen on tuloihin nähden kohtuuhintaista*

Julkisen vallan keskeinen tehtävä on turvata edellytykset pienituloisten ja erityistä tukea tarvitsevien asumiselle. Asumisesta aiheutuvat menot eivät saisi muodostaa

kotitalouksille liiallista räsitusta niiden tuloihin nähden eivätkä ne saisi muodostaa estettä työntarjonnalle.

m) Yhdyskuntarakenne on eheä ja asuinalueiden asukasrakenne on monipuolinen

Toimivat asuntomarkkinat luovat edellytykset eheän yhdyskuntarakenteen rakentumiselle, mikä luo paremmat edellytykset erilaisten palvelujen ja joukkoliikennetarkaisujen toteuttamiselle tehokkaasti ja taloudellisesti kestävästi. Asuinalueiden monipuolinen asukasrakenne ehkäisee osaltaan segregatiota ja sen negatiivia vaikutuksia.

n) Asuntokantaa korjataan ja ylläpidetään ja se on energiatehokas

Ensisijainen vastuu asuntovarallisuudesta on omistajalla. Suomen olemassa olevan asuntokannan ikärakenne on varsin nuori, ja 1960–70-luvulla rakennettu asuntokanta on saavuttamassa iän, jolloin ensimmäiset suuret linjakorjaukset on tehtävä. Asuntokannan ylläpitämisessä ja korjaamisessa korostetaan nykyisin niin sanottua elinkaarimallia, mutta jo tähän mennessä syntynyt korjaustarve on varsin mittava. EU:n energiatehokkuuteen liittyvät tavoitteet ulottuvat jatkossa uudistuotannon ohella myös asuntokannan korjaamiseen, mikä voi osaltaan lisätä korjaamisen investointikustannuksia. Lisäksi korjaustarpeita liittyy asuinrakennusten sisäilman laatuun ja muihin terveystekijöihin.

o) Asuntokanta ja asuinympäristö ovat esteettömiä ja turvallisia

Ikääntyneiden määrä kasvaa tulevana vuosikymmeninä voimakkaasti Suomessa. Jotta ikääntyneiden edellytyksiä asua itsenäisesti omassa kodissaan nykyistä pidempään voidaan parantaa ja samalla heidän laitoshoidon tarvettaan vähentää, on asuntokannan ja asuinalueiden esteettömyyttä parannettava. Lisäksi omaehtoinen asuminen saattaa vaatia tuekseen tarpeenmukaisia joustavia tukipalveluja.

Maamme nykyinen tukijärjestelmä on syntynyt pitkällä aikavälillä. Siihen ovat vaikuttaneet useat asunto- ja tukipolitiikan muutokset ja toimenpiteet, jotka ovat liittyneet kulloinkin vallinneeseen toimintaympäristöön. On perusteltua, että nykyistä asumisen tukijärjestelmää arvioidaan sekä toimivaa tukijärjestelmää koskevien periaatteiden että asuntopoliittisten tavoitteiden valossa. Sitä on myös peilattava vallitsevaan toimintaympäristöön, jossa esimerkiksi julkisen talouden kestävyys pitkällä aikavälillä asettaa valtion tukitoimille aiempaa niukemmat puitteet ja jossa yleinen talouskehitys Suomessa on varsin suuressa muutoksessa.

Kun tukijärjestelmää kehitetään vastaamaan paremmin vallitsevaa toimintaympäristöä ja sen kehittymistä, tulee tukijärjestelmässä ja tukipolitiikassa tehtävien muutosten tapahtua asteittain riittävän pitkän ajan kuluessa. Näin asuntomarkkinoilla ja varsinkin yksittäisillä kotitalouksilla on riittävästi aikaa sopeutua muutoksiin. Lisäksi tukijärjestelmää koskevien muutosten tulee olla pitkäjänteisiä ja ennakoitavia, koska useilla toimenpiteillä on asuntomarkkinoiden toimijoille pitkäaikaisia vaikutuksia.

4 Asumisen verotus, verotuet ja omistusasumisen tukeminen

Nykytila

Suomessa uudisrakentaminen on arvonlisäverotuksen piirissä ja siihen sovelletaan yleistä 24 prosentin verokantaa. Asuntojen vaihdantaa verotetaan varainsiirtoverolla, joka on asunto-osakkeiden osalta kaksi prosenttia ja omakotikiinteistöjen osalta neljä prosenttia kauppahinnasta. Alle 40-vuotiaat ensiasunnon ostajat on vapautettu varainsiirtoverosta. Varainsiirtoveron verokertymä oli vuonna 2013 yhteensä 584 miljoonaa euroa. Tästä 214 miljoonaa euroa kertyi asunto-osakkeiden kaupasta ja 285 miljoonaa euroa kiinteistökaupasta.

Asumista verotetaan myös kiinteistöverolla, joka on valtion määrittämien vaihteluvälien puitteissa kunkin kunnanvaltuuston vahvistaman prosentin mukainen määrä kiinteistön edellisen vuoden verotusarvosta. Yleisellä kiinteistöverolla verotetaan asuintontin maapohjaa. Kiinteistöveron vaihteluväli on tällä hetkellä 0,80–1,55 prosenttia. Maapohjan lisäksi verotetaan erikseen tontilla olevia asuinrakennuksia. Vakituisten asuinrakennusten veroprosentin vaihteluväli on tällä hetkellä 0,37–0,80. Rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentti on 1,00–3,00. Pääkaupunkiseudun ja sen kehysalueen kunnissa rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentti on vähintään 1,5 prosenttiyksikköä yleistä kiinteistöveroprosenttia korkeampi, kuitenkin enintään 3,00 prosenttia. Kiinteistövero kohdistuu samalla tavalla niin omistus- kuin vuokra-asumiseen. Kiinteistöveron verokertymä oli vuonna 2013 noin 1,4 miljardia euroa.

Vuokra-asuntojen omistajia verotetaan lisäksi pääomatulo- ja luovutusvoittoverotuksella. Vuokranantajan vuokratulot ja luovutusvoitot ovat pääomatuloveron alaisia. Vuokranantajan asuntoon ja sen rahoittamiseen liittyvät kulut ovat vähennyskelpoisia. Vuosikorjauksista aiheutuvat kulut vähennetään maksuvuonna vuokratulosta. Sen sijaan perusparannusmenot voidaan vähentää joko tasapoistoina 10 vuoden kuluessa tai vasta asunnon myynnin yhteydessä. Asunto-osakkeista saatava vuokratulojen verokertymä vuonna 2013 oli noin 1,2 miljardia euroa.

Omistusasumista (sen hankkimista) tuetaan asuntolainojen korkovähennyksellä. Vuoteen 2012 asti korkomenot olivat useimmissa tapauksissa kokonaan vähennyskelpoisia. Pääomatuloista sai vähentää kaikki asuntolainan korot. Sen sijaan ansiotulosta tehtävälle alijäämähyvitykselle on euromääräinen yläraja. Vuodesta 2012 alkaen oman vakituisen asunnon hankkimiseen otetun asuntolainan korkojen vähennysoikeutta on asteittain rajattu. Vuonna 2015 asuntolainan koroista vähennyskelpoisia on 65 prosenttia ja vähennyksen osalta on linjattu, että vuonna 2018 enää puolet koroista olisi vähennyskelpoisia. Ensiasunnon ostaja voi vähentää vähennyskelpoisista koroista 32 prosenttia, ja muiden osalta korkovähennyksen määrä on 30 prosenttia. Korkojen verovähennys oikeuden muodossa annetun tuen arvoksi arvioidaan vuonna 2015 matalan korkotason vallitessa yhteensä noin 350 miljoonaa euroa. Tuen määrä vaihtelee vuosittain. Korkeimmillaan se oli 860 miljoonaa euroa vuonna 2008.

Lisäksi oman asunnon myyntivoitto on verovapaata pääomatuloa, jos siinä on asuttu vähintään kaksi vuotta. Myyntivoiton verovapauden muodossa annetun tuen arvoksi arvioidaan yhteensä noin 1,3 miljardia euroa vuonna 2015.

Omistusasumisen verotukia syntyy niissä tilanteissa, kun omistusasuntoa kohdellaan eri tavalla kuin muita sijoituskohteita. Omistusasumisen verotuista merkittävien on omistusasunnon tuoton, niin sanotun asuntotulon tai laskennallisen vuokratulon, verovapaus. Asuntotulolla tarkoitetaan omasta asunnosta saatavan asumispalvelun arvoa. Sen suuruudeksi arvioidaan yhteensä noin 2,9 miljardia euroa vuonna 2015.

Verotus ja verotuet vaikuttavat kotitalouksien käyttäytymiseen. Tyypillisesti verotus vähentää sen kohteen kulutusta tai hankintaa. Verotukien vaikutus on puolestaan kulutusta lisäävää. Asumisen verorasitusta on viime vuosina lisätty kiristämällä kiinteistöverotusta ja varainsiirtoverotusta sekä toisaalta vähentämällä asuntolainojen korkovähennyksen muodossa annettavaa omistusasumisen verotukea.

Asumisen verotuksella on vaikutusta myös asumisen hallintamuotojen suhteellisiin kustannuksiin; omistusasumiseen myönnetään Suomessa merkittäviä verotukia toisin kuin vuokra-asumiseen. Suomi ei ole tässä suhteessa poikkeus: Vain viidessä OECD:n jäsenmaassa verotetaan omistusasumisen tuottoa, ja näissäkin maissa vero on tyypillisesti alhainen. Myöskään oman asunnon myyntivoittoa ei yleensä veroteta. Sen sijaan omistusasunnon hankintaan liittyvien asuntolainojen korkovähennysoikeus on käytössä enää noin joka toisessa jäsenmaassa. Viime vuosina useissa maissa korkojen vähennysoikeudesta on luovuttu tai sen määrää on pienennetty.

Valtio tukee lisäksi omistusasunnon hankintaa omistusasuntolainojen valtiontakauksen ja asuntosäästöpalkkiolainajärjestelmän (ASP) kautta. Yksityishenkilö voi ottaa valtiontakauksen lainalle, jonka suuruus on enintään 85 prosenttia asunnon hankintahinnasta ja jonka laina-aika on enintään 25 vuotta. Takauksen suuruus on enintään 20 prosenttia lainasta, kuitenkin enintään 50 000 euroa, ja siitä peritään 2,5 prosentin takausmaksu. ASP-järjestelmällä kannustetaan ensiasunnon hankintaa. Se perustuu etukäteissäästämiseen, jonka tavoitteena on säästää asunnon hinnasta vähintään 10 prosenttia. ASP-laina voi olla enintään 90 prosenttia asunnon hinnasta ja sen laina-aika voi olla enintään 25 vuotta. Lisäksi ASP-lainalle on asetettu asunnon sijaintikunnasta riippuva enimmäismäärä. ASP-lainan saajalle maksetaan korkotukea 10 ensimmäiseltä lainavuodelta 70 prosenttia vuotuisesta korosta, joka ylittää 3,8 prosenttia. Tämän lisäksi ASP-lainalle saa valtiontakauksen, josta ei peritä takausmaksua.

Verotukien ja -tulojen mittaluokka, milj. euroa

Verotuet	
Asuntolainojen korkojen verovähennystuki (v. 2015)	350
Asuntotulon verovapaus (v. 2015)	2 900
Omistusasuntojen myyntivoiton verovapaus (v. 2015)	1 300
Ensiasunnon varainsiirtoverovapaus (v. 2015)	95
Yhteensä	4 645

Verotulot	
Varainsiirtovero (v. 2013)	300
josta asuinkiinteistöt	100
josta asunto-osakkeet	200
Kiinteistövero (v. 2013)	1 400
Asunto-osakkeiden vuokratulojen verot (v. 2013)	1 200
Yhteensä	2 900

Arvio järjestelmästä ja muutostarpeet

Omistusasumisen nykyistä verokohtelua voidaan pitää perusteltuna, jos sillä on yhteiskunnan kannalta positiivisia ulkois- tai käyttäytymisvaikutuksia tai sitä kautta voidaan edistää yhteiskunnan tulonjakotavoitteita. Kansainvälisissä tutkimuksissa ei ole saatu näyttöä omistusasumisen positiivisista ulkoisvaikutuksista esimerkiksi elinympäristön suhteen. Nykyinen omistusasumisen verokohtelu ei myöskään toimi tulonjakoa tasaavasti. Pienituloiset kotitaloudet asuvat tyypillisesti vuokralla, ja omistusasumisen verotuki kohdistuu pääosin keski- ja hyvätuloisille kotitalouksille. Omistusasumisen verotuet ovat näin ollen regressiivisiä.

Asuntomarkkinoiden kannalta epäsymmetrinen verokohtelu vääristää kotitalouksien päätöksentekoa ja kannustaa hankkimaan oman asunnon vuokra-asunnon sijaan. Tällaisessa tilanteessa voidaan katsoa, että asunnon hallinmuodon valinta ei tapahdu ainoastaan asumistarpeiden tai preferenssien perusteella. Asuntomarkkinoilla painottuu omistusasuntojen kysyntä enemmän kuin jos verokohtelu olisi neutraalia, ja tämä vähentää vuokra-asuntojen kysyntää ja vaikeuttaa vapaiden vuokramarkkinoiden kehittymistä ja toimintaa. Omistusasumisen suosiminen verotuksen kautta kannustaa myös kotitalouksien velkaantumista, mikä lisää yksittäisten kotitalouksien riskejä ja on lisäksi kansantalouden makrovakaushäviön kannalta huolestuttava ja epätoivottava kehityssuunta.

Oma asunto on kotitalouden kannalta asumisen lisäksi merkittävä varallisuusesine. Asumisen verojärjestelmä ohjaa kotitalouksia säästämään yhteen sijoituskohteeseen, omaan asuntoon. Kotitalouksien varallisuusrakenne painottuu asuntovarallisuuteen, ja sijoittaminen asuntovarallisuuteen tapahtuu etenkin nuoremmilla kotitalouksilla pääosin velaksi. Lyhentämällä asuntolainaa kotitaloudet säästävät ja kartuttavat varallisuuttaan. Tällainen varallisuusasema voi olla helposti varsin riskipitoinen. Esimerkiksi asuntojen hintojen laskiessa velkaantuneen kotitalouden nettovarallisuus laskee, mikä voi merkittävästi vaikeuttaa esimerkiksi muuttoa toiselle paikkakunnalle. Niin yksittäisten kotitalouksien kuin kansantaloudenkin kannalta liian yksipuolinen varallisuusrakenne ei ole tavoiteltavaa ja sen riskit korostuvat erityisesti tilanteessa, johon liittyy korkea velkamäärä. Erityisesti tuloihin nähden suuret asuntolainat sisältävät aina kotitalouksien kannalta riskejä. Viime vuosien finanssikriisi on monissa maissa liittynyt keskeisesti kotitalouksien liian voimakkaaseen velkaantumiseen ja siitä seuranneeseen ”hintakuplaan” asuntomarkkinoilla.

Varainsiirtovero. Kansainvälisten tutkimusten mukaan on näyttöä erityisesti siitä, että muuttamisen verottaminen varainsiirtoverolla aiheuttaa merkittäviä hyvinvointitappioita. Varainsiirtovero lisää omistusasujien muuttokustannuksia ja asuntosijoittajien kaupankäynnin kustannuksia. Vero muodostaa kiilan ostajan maksuhalukkuuden ja myyjän hintatoiveen välille. Jotta asuntokauppa voi toteutua, ostajan maksuhalukkuuden on oltava vähintään veron verran myyjän hintatoivetta korkeampi.

Varainsiirtovero voi vähentää työperäistä muuttoa ja siten aiheuttaa työttömyyttä. Työpaikan perässä muuttamisen hyödyt ovat kuitenkin niin suuria, että varainsiirtovero estää niitä vain harvoin. Veron vaikutus liittyy enemmänkin asuntomarkkinoihin ja erityisesti asuntokannan tarkoituksenmukaiseen käyttöön. Varainsiirtovero vähentää kotitalouksien muuttamista, ja sen seurauksena monet kotitaloudet voivat asua liian suurissa, liian pienissä tai muuten heidän tarpeisiinsa sopimattomissa asunnoissa. Hyvinvointitappio suhteessa lisäverotuloihin kasvaa nopeasti veroasteen noustessa.

Kiinteistövero. Kiinteistöverotuksella on vaikutuksia kiinteistöjen arvoon markkinoilla. Kiinteistöveron nostaminen laskee käytännössä tonttien hintoja. Korotuksen maksaa se, joka omista tontin silloin, kun veroa nostetaan. Kiinteistövero kohdistuu kuitenkin samalla tavalla omistus- ja vuokra-asuntoihin. Kiinteistövero on vero

asumiskulutukselle, ja sen määrä riippuu kotitalouden käytössä olevan asunnon arvosta. Kiinteistöverolla ei ole varainsiirtoveron kaltaisia lukkiutumisvaikutuksia, eikä se vaikuta hallintamuodon valintaan. Kiinteistöveroa ja erityisesti maapohjaan kohdistuvaa verotusta pidetään luonteeltaan verona, jolla ei ole toimijoiden käyttäytymistä vääristävää vaikutusta. Maapohjan verotus mahdollistaa maan käyttämisen sille optimaalisella tavalla.

Kiinteistövero on Suomessa varsin matalalla tasolla. Sitä on korotettu viime vuosina, mikä on nostanut joidenkin kiinteistönomistajien kiinteistöveroa merkittävästi. Mikäli kiinteistöverotusta edelleen korotetaan esimerkiksi käyttäytymistä enemmän haittaavien verojen korvaajana, on verotuksessa syytä painottaa maapohjan verottamiseen käytettävää yleistä kiinteistöveroa, jolloin veron määrä ei ole niin riippuvainen tontilla olevista rakennuksista eikä veronkorotus vaikuta tontin tarkoituksenmukaiseen käyttöön. Samalla olisi syytä harkita liikerakennusten ja tonttien verotuksen erottamista toisistaan. Kiinteistöveron merkittävä korottaminen voisi kuitenkin aiheuttaa ongelmia erityisesti sellaisille kotitalouksille, joiden tulot ovat pienet asunnon arvoon nähden.

Korkojen verovähennysoikeus. Asumisen verotukseen tehtävät muutokset vaikuttavat kotitalouksien asumismenoihin, heijastuvat asuntojen hintoihin ja aiheuttavat siten myös varallisuuden uudelleenjakoa. Korkojen verovähennysoikeudella on suurin merkitys keskituloisille kotitalouksille, joilla on varallisuuteen ja tuloihin nähden paljon asuntolainaa. Erityisesti korkotason ollessa korkea verovähennyksen kautta saatava tuki pienentää asuntovelallisten kotitalouksien korkomenorasisitusta.

Korkovähennysoikeuden poistamisella arvioidaan olevan kolmenlaisia kannustinvaikutuksia kotitalouksille. Jos kotitaloudella on rahoitusvarallisuutta, sen kannattaa myydä sitä ja lyhentää asuntolainaa eli siirtää varallisuutta rahoitusvarallisuudesta asuntovarallisuuteen. Näin tapahtui vuonna 1993, kun korkojen verovähennysoikeutta pienennettiin. Toiseksi korkovähennysoikeuden poistaminen kannustaa lykkäämään asunnon ostoa tai rahoittamaan suuremman osan asunnosta omilla säästöillä lainan sijaan. Tätä kautta se lisää vuokra-asumista ja sen tarvetta. Lisäksi korkovähennysoikeuden poistaminen kannustaa kuluttamaan vähemmän asumispalveluita eli ostamaan esimerkiksi nykyistä pienempiä asuntoja, koska omistusasumisen käyttökustannus nousee, jos kotitaloudella on asuntolainaa. Korkovähennyksen poisto pienentää kokonaisuudessaan kotitalouksien velkaantumista. Sen sijaan liitteenä 2 olevassa Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen (VATT) tekemässä asumisen verotusta koskevassa kirjallisuuskatsauksessa tarkasteltujen tutkimusten perusteella korkovähennysoikeuden rajaaminen tai poistaminen ei vaikuta ainakaan merkittävästi kotitalouksien hallintamuodon valintaan.

Omistusasumisen laskennallista tuottoa ei missään veroteta samalla tavalla kuin muun pääoman tuottoa, ja siten asumisen hallintamuotojen täydelliseen veroneutraliteettiin on vaikea päästä. Asuntotulon veropohjan mittaamiseen ja myös sen ymmärrettävyyteen liittyy suuria ongelmia. Asuntotulon verottaminen kohdistuisi erityisesti velattomiin kotitalouksiin, joilla on asuntovarallisuutta. Lähemmäs eri hallintamuotojen neutraalia verokohtelua voidaan päästä myös keventämällä vuokra-asumisen verotusta lieventämällä vuokratulojen verotusta tai sallimalla vuokrameinojen verovähennys. Tällöin asumisen verotus kokonaisuudessaan kevenisi.

Asumisen verotusta koskevan VATT:n kirjallisuuskatsauksen johtopäätöksenä on, että jos asumisen verotusta halutaan uudistaa kohti muiden sijoituskohteiden verotusta, luontevampi lähtökohta voisi olla se, että pyritään uudistamaan pääomatuloverotusta kokonaisuutena. Esimerkkinä uudistusmallista VATT nostaa esiin mallin, jossa tuotto olisi veronalaista vain siinä tapauksessa, että se ylittää niin sanotun normaalituoton tai riskittömän koron tuoton. Tämä tarkoittaisi sitä, että sijoituksen

tuottoa ei verotettaisi ollenkaan, jos tuotto prosentti on pienempi kuin laissa määritelty normaalituotto.

Oman asunnon luovutusvoiton verottaminen. Luovutusvoittoverotus perustuu siihen, että arvonnousua verotetaan silloin, kun se realisoidaan, eikä esimerkiksi vuosittain silloin, kun se syntyy. Oman asunnon arvonnousun verottamiseen liittyy lukitusvaikutus. Asuntoon sidotut varat kannattaa pitää asunnossa sen sijaan, että ne siirrettäisiin johonkin muuhun sijoituskohteeseen, koska luovutusvoittoveron maksamista pystytään lykkäämään siirtämällä asunnon myyntiä. Lisäksi luovutusvoittoverotus nostaa omistusasujien muuttokustannuksia. Muuttaminen maksaa sitä enemmän, mitä enemmän nykyisen asunnon arvo on noussut sinä aikana, kun kotitalous on asunut siinä. Oman asunnon arvonnousun luovutusvoittoverotus voi siis vaikuttaa sekä resurssien allokoitumiseen että kotitalouksien liikkuvuuteen. Toisaalta asuntojen hintavaihtelut tekevät omistusasunnosta riskillisen sijoituskohteen erityisesti, jos työmarkkina-alueiden välinen asuntojen hintakehitys on erilaista. Luovutusvoittoverotus, johon sisältyy täydellinen luovutustappioiden vähennyskelpoisuus, voi pienentää tätä riskiä.

Keskeiset havainnot ja kehittämis ehdotukset

Valtion ei tule verotuksen tai tukien kautta ohjata kotitalouksien valintoja asumisen hallintamuodon suhteen yhtä voimakkaasti kuin nykyisin. Valtion on myös pyrittävä välttämään regressiivisiä tukia. Ei ole perusteltua kannustaa kotitalouksia sijoittamaan varallisuuttaan pääsääntöisesti vain yhteen sijoituskohteeseen etenkin, jos siihen liittyy tyypillisesti korkea velka-aste. Hallintamuotoon liittyvän päätöksen tulee entistä enemmän perustua kotitalouksien omaan tilanteeseen, tarpeisiin ja arvostuksiin. Niin sanotun asuntotulon verovapauteen ei ole kuitenkaan syytä tehdä muutoksia, koska asuntotulon verotus on ennen kaikkea vaikeasti ymmärrettävä ja siten myös vaikeasti perusteltava vero sekä vaikeasti toteutettava verotusmuoto. Asuntotulon verottaminen kiristäisi kaikkien omistusasukkaiden verotusta ja nostaisi omistusasumisen kustannuksia.

Verotuksen ei tule myöskään aiheuttaa lukkiutumisasiikutuksia eikä vähentää muuttohalukkuutta. Verotuksessa tapahtuvilla muutoksilla on kuitenkin aina vaikutuksia koko asuntomarkkinoihin, ja siksi muutokset tulisi tehdä asteittain hyödyntäen samalla toimintaympäristössä tapahtuvia muutoksia, joilla voidaan vähentää muutoksista aiheutuvia mahdollisia epätoivottuja ilmiöitä. Mikäli asumisen verotukseen tehdään muutoksia, tulee ne toteuttaa ilman, että ne lisäävät valtion velanoton tarvetta.

Toimenpiteinä hankeryhmä ehdottaa:

- Jatketaan asuntolainojen korkovähennysoikeuden pienentämistä asteittain poistaen se kokonaan vuoteen 2019 mennessä. Vallitsevaa alhaista korkotasoa on syytä hyödyntää kiihdyttämällä korkovähennysoikeuden leikkaamista lähivuosina. Toimenpide tekee asumismuotojen verokohtelusta nykyistä neutraalimpaa.
- Alennetaan asuinkiinteistöjen kaupasta perittävä varainsiirtovero samalle tasolle kuin osakehuoneistojen kaupasta perittävä varainsiirtovero. Asunnon vaihtoon liittyviä kustannuksia olisi perusteltua vähentää asuntomarkkinoiden tehokkuuden, asuntokannan tarkoituksen mukaisen käytön sekä työvoiman liikkuvuuden lisäämiseksi.
- Poistetaan ensiasunnon hankinnan varainsiirtoverovapaus asumismuotojen neutraalin kohtelun edistämiseksi. Ensiasunnon hankintaa on kuitenkin edelleen syytä tukea ASP-järjestelmällä, koska se vähentää kotitalouksien asuntolainoihin liittyviä riskejä.

5 Asumistuet

Nykytila

Valtio tukee yksittäisten pienituloisten kotitalouksien asumismenojen alentamista asumistukijärjestelmien kautta. Yleisen asumistuen rinnalla käytössä on eläkkeensaajan asumistuki ja opintotuen asumislisä, joiden avulla alennetaan kyseisten väestöryhmien asumismenoja. Lisäksi asevelvollisten asumismenoja alennetaan sotilasavustukseen liittyvällä asumisavustuksella.

Vuoden 2015 alussa tuli voimaan uusi laki yleisestä asumistuesta (938/2014). Uudessa asumistukijärjestelmässä ei enää aseteta mitään edellytyksiä tuettavan asunnon tasolle, vaan tuen myöntäminen perustuu kokonaisvuokraan, ruokakunnan kokoon ja asunnon sijaintiin. Toisin sanoen edellytyksenä on ainoastaan, että asuminen perustuu vuokrasuhteeseen, asunnon omistamiseen taikka asumisoikeuden hallintaan ja asunto on vakinaiseen asuinkäyttöön tarkoitettu. Aiemmin yleinen asumistuki sisälsi tuensaajan asuntoon liittyviä laadullisia ominaisuuksia, ja järjestelmällä pyrittiin asumismenojen alentamisen ohella tukemaan pienituloisten asumistason parantamista ja säilyttämistä. Toisin sanoen tuettavan ruokakunnan tuki oli maksimissaan, kun asui ”oikean kokoisessa ja tasoisessa” asunnossa.

Asumistukijärjestelmien peruslähtökohtana on, että järjestelmiin sisältyy aina tukiprosentin mukainen, asumismenojen määrästä riippuva omavastuuosuus sekä tuettavien asumismenojen kohtuullisuusharkinta. Yleisessä asumistuessa ja eläkkeensaajan asumistuessa tuen suuruuteen vaikuttavat ruokakunnan tulot, henkilöluku ja vuokran suuruus. Järjestelmissä on ruokakunnan henkilöluvun mukaan määräytyvä enimmäisvuokrataso, jonka ylittävältä osalta asumistuki ei kasva. Pienituloisimmilla henkilöillä asumistuki korvaa eläkkeensaajan asumistuessa 85 prosenttia ja yleisessä asumistuessa 80 prosenttia vuokrasta tai omistusasunnon laskennallisista asumismenoista. Osuus pienenee tulojen kasvaessa, joten vuokralaisen omavastuu kasvaa tulojen ollessa korkeammat.

Vuokra-asunnossa asuvat asumistuen saajat ovat pienituloisia, erityisesti yhden hengen asuntokuntia. Esimerkiksi Helsingissä vapaarahoitteisissa vuokra-asunnoissa asuvien, asumistukea saavien yhden hengen asuntokuntien keskimääräinen kuukausitulo oli 679 euroa joulukuussa 2014. Voidakseen saada täysimääräisen asumistuen yhden hengen asuntokunnan tulot eivät saa ylittää 705 euroa kuukaudessa. Jotta asumistukea voi ylipäättään saada, yhden hengen asuntokunnan tulot eivät saa ylittää Helsingissä 1 950 euroa kuukaudessa. Tällöin vuokralaisen omavastuu on kuitenkin noussut 97 prosenttiin vuokran määrästä.

Vuonna 2015 asumistukia maksetaan yhteensä arviolta noin 1,5 miljardia euroa ja tuensaajia on noin 550 000. Tästä summasta yleisen asumistuen osuus on 847 miljoonaa euroa, ja sen saajia on noin 225 000. Asumistukien lisäksi pienituloisimpien kotitalouksien asumista tuetaan yhä enenevässä määrin myös viimesijaiseksi ja tilapäiseksi tarkoitetun toimeentulotukijärjestelmän kautta. Asumismenoihin

myönnetyn perustoimeentulotuen määrästä ei ole tarkkoja lukuja, mutta selvitysten perusteella sen voidaan arvioida olevan suuruusluokaltaan noin 300 miljoonaa euroa. Arviot kuitenkin vaihtelevat huomattavasti, 25 prosentista 50 prosenttiin maksetun perustoimeentulotuen määrästä, joka vuonna 2013 oli yhteensä 656 miljoonaa euroa. Yleisen asumistuen saajista arvioidaan lähes joka toisen asutokunnan saavan myös toimeentulotukea.

Arvio järjestelmästä ja muutostarpeet

Uudistetun yleisen asumistuen toimivuutta on vaikea arvioida näin pian uudistuksen jälkeen. Asumistukien yleistä vaikuttavuutta voidaan kuitenkin arvioida aikaisemmin käytössä ollutta yleistä asumistukea tarkastelemalla. Se alensi tuensaajien asumismeno-osuudet noin puoleen. Kaikkien asumistuen saajien osalta asumismeno-osuudet olivat ennen tukea 62 prosenttia ja tuen jälkeen 30 prosenttia. Molemmat luvut olivat selvästi korkeammat pääkaupunkiseudulla ja erityisesti yhden hengen asutokuntien kohdalla. Laskelmien mukaan tuen jälkeiset keskimääräiset asumismeno-osuudet alenevat yleisessä asumistuessa uudistuksen myötä hieman, mutta muutokset ovat verraten vähäiset.

Asumistukijärjestelmät toimivat niille asetettuihin tavoitteisiin nähden varsin tehokkaasti. Vaikka tuet tasaavat eri väestöryhmien asumismeno-osuuksia, ne eivät vääristä eri väestöryhmien asumismenojen suhteita. Kun pienituloiset yhden hengen ruokakunnat asuvat keskimäärin pienivuokraisimmissa asunnoissa ja asuntojen vuokrat kasvavat siirryttäessä korkeampiin tuloluokkiin, tilanne säilyy asumistuen jälkeen samankaltaisena, ja asumismenot muodostuvat korkeammiksi siirryttäessä korkeampia tuloluokkia kohden. Tämä on tarkoituksenmukaista, koska korkeamman tulotason tulisi myös asumistuen jälkeen tehdä mahdolliseksi suuremman euromäärän käyttämisen asumiseen. Tämä puolestaan johtaa lähtökohtaisesti korkeatasoisempaan asumiseen.

Toinen asumistukijärjestelmien tehokkuuteen liittyvä kysymys on mahdollinen riski asumistukien vaikutuksesta vuokriin; toisin sanoen, kuinka paljon korkeampi vuokrataso on verrattuna siihen, ettei asumistukijärjestelmiä olisi olemassa. Asumistuet lisäävät jossakin määrin asuntojen kysyntää. Asuntojen tarjonnan ollessa varsin jäykkää asumistuki ja asumiseen myönnetty toimeentulotuki nostavat varmasti jossakin määrin erityisesti vapaarahoitteisia vuokria. Valtion tukemien asuntojen kohdalla tämä riski on selvästi pienempi, koska niiden vuokrat määräytyvät omakustannusperiaatteen mukaisesti. Siksi on myös tästä näkökulmasta tärkeää, että omakustannusvuokran määräytyminen valtion tukemassa asutokannassa on selkeää ja sen valvonta toimii tehokkaasti.

Toisaalta, jos asumistukea saava löytää itselleen sopivan pienempivuokraisien asunnon, hänen asumismenonsa alenevat, koska hänen saamansa asumistuki alenee vähemmän kuin hänen maksamansa vuokra. Vuokria nostavaa vaikutusta rajoittaa myös se, ettei asumistuki tue miltään osin sitä vuokran osuutta, joka ylittää asumistuessa hyväksytyn enimmäisvuokratason.

Asumistukijärjestelmän toimivuuden tehostamiseksi ja tuen kohdentumisen parantamiseksi on ehdotettu, että asumistukea saavat tulisi asettaa etusijalle valtion tukeman asutokannan asukasvalinnassa. Toisin kuin vapaarahoitteisissa asunnoissa, valtion tukemassa asutokannassa voidaan vaikuttaa asukkailta perittäviin vuokriin joko alentamalla pääomakustannuksia tuotantotukien avulla tai vaikuttamalla vuokran määräytymisperusteisiin. Ehdotettu muutos kaventaisi kuitenkin asumisvaihtoehtoja ja lisäisi asuinalueiden segregoitumista, eikä muutoksella voida arvioida olevan merkittävää asumistukimenoja alentavaa vaikutusta. Vaikka asumistuen saajien neliövuokrat ovat korkeampia vapaarahoitteisissa asunnoissa kuin valtion tukemissa asunnoissa, vapaarahoitteiset asunnot ovat pienempiä eikä kokonaisvuokrissa ole

suurta eroa. Asumistuen saajista yli 75 prosenttia asuu alueilla, joilla vapaarahoitteisissa asunnoissa asuvien muuttaminen valtion tukemiin asuntoihin ei aiheuttaisi käytännössä lainkaan säästöjä. Tuen kohdentumisen kannalta voisi kuitenkin olla perusteltua, että asumistuen saajista suurempi osuus asuisi valtion tukemassa asuntokannassa. Tämä edellyttäisi sitä, että tarjolla olisi riittävästi sijainniltaan ja kooltaan asumistuensaajille soveltuvia valtion tukemia vuokra-asuntoja.

Varsinaisten asumistukien lisäksi pienituloisten asuntokuntien asumismenoja katetaan toimeentulotuen kautta. Nämä kaksi tukijärjestelmää tukevat nykyisin pitkälti samoja tuensaajia. Asumistukijärjestelmissä on aina tietty omavastuu, mutta toimeentulotuessa ei ole sen tarveharkintaisuudesta johtuen määritelty asumismenoille omavastuuta, vaan vuokra voidaan asiakkaan toimeentuloedellytysten niin vaatiessa maksaa kokonaan siltä osin kuin asumistuki ei korvaa asumismenoja. Tämän vuoksi toimeentulotuessa huomioon otettavat enimmäisvuokrat voivat olla asumistuen enimmäisvuokria korkeampia.

Asumismenot täysimääräisenä korvaava toimeentulotuki muodostaa helposti tuloloukun, koska ansiotulot pienentävät toimeentulotuen määrää lukuun ottamatta pientä etuoikeutettujen ansiotulojen määrää (20 prosenttia, enintään 150 euroa kuukaudessa; säännös tuli pysyvänä voimaan vuoden 2015 alusta). Näin lisätulojen hankkiminen ei johda henkilön käytettävissä olevan tulon kasvuun eikä siten aktivoi tulonhankintaan. Uudessa asumistukijärjestelmässä tulosidonnaisuusaste on aina 32 prosenttia. Jatkossa on kiinnitettävä huomiota siihen, että halukkuutta työn vastaanottamiseen tuetaan. Tässä suhteessa sekä työttömyyskorvausjärjestelmään tehty muutos, joka tuli voimaan vuoden 2014 alussa, että syyskuussa 2015 yleiseen asumistukeen tuleva vastaavanlainen muutos ovat oikeansuuntaisia toimenpiteitä työn vastaanottamisen kannustavuuden lisäämiseksi.

Asumistuen ja toimeentulotuen yhteisvaikutuksiin asumismenojen osalta on kiinnitettävä jatkossa riittävästi huomiota. Koska erityisesti pienistä ja kohtuuhintaisista asunnoista on pulaa varsinkin Helsingin seudulla, on pyrittävä toisaalta vaikuttamaan kohtuuhintaisten asuntojen riittävään tarjontaan ja toisaalta varmistamaan, että eri tukimuodot toimivat tehokkaasti, jotta muun muassa tukien vaikutukset vuokratason nousuun voidaan minimoida.

Yleisen asumistuen haasteena on työttömyyden kasvu ja siitä johtuva asumistukimenojen nousupaine. Eläkkeensaajan asumistuen haasteena on puolestaan kotona asumisen turvaaminen laitoshoitokustannusten vähentämiseksi. Opintotuen asumislisän erityispiirteenä on opiskelijoiden elämäntilanteen väliaikaisuuden lisäksi se, että opiskelijoita varten on rakennettu lähes täysin yhteiskunnan rahoittama opiskelija-asuntokanta, mikä jo itsessään turvaa alhaisemmat vuokramenot näissä asunnoissa asuville opiskelijoille. Toisaalta on huomattava, että merkittävä osa opiskelijoista asuu vapaarahoitteisissa vuokra-asunnoissa.

Myös uudistuksen jälkeen yleisessä asumistuessa huomioon otettavien asumismenojen taso on niin alhainen, että se ei riitä kattamaan markkinoilla olevien asuntojen vuokria erityisesti pääkaupunkiseudulla. Se ei myöskään merkittävästi vähennä asumismenoihin annettavan toimeentulotuen tarvetta. Jotta tukijärjestelmä toimisi tarkoituksenmukaisesti, pitäisi asumistuen enimmäisvuokria nostaa ja kohtuuhintaisten asuntojen tarjontaa lisätä erityisesti pääkaupunkiseudulla. Jos enimmäisvuokria nostetaan, se lisäisi valtion menoja, mutta vähentäisi tarvetta osittain kuntien maksamaan toimeentulotukeen.

Asumistukijärjestelmien yksinkertaistamisen kannalta olisi perusteltua yhdistää eläkkeensaajan asumistuki ja opintotuen asumislisä yleiseen asumistukeen. Tämä kuitenkin heikentäisi useiden asumistuen saajien asemaa ja saattaisi edelleen lisätä toimeentulotuen tarvetta asumismenojen kattamiseksi. Siksi on tarpeen arvioida ensin uuden yleisen asumistukijärjestelmän vaikutukset. Sen jälkeen selvitetään, onko mahdollista esimerkiksi nostaa yleisessä asumistuessa hyväksyttävien asumismeno-

jen rajaa niin, että tavoitteena oleva eläkkeensaajan kotona asumisen tukeminen ei vaarannu. Samalla on selvitettävä, onko mahdollista sovittaa opintotuen asumislisässä nykyisin toteutuva yksilöllinen tuki yleiseen järjestelmään.

Keskeiset havainnot ja kehittämis ehdotukset

Suoraan kotitalouksille suunnattu tarveharkintainen asumistuki kohdentuu hyvin ja on tässä mielessä hyvä tukimuoto. Se ei ole sidottu tiettyyn asuntoon eikä siten muodosta lukkiutumisvaikutusta eikä vaikeuta työn perässä muuttoa.

Toisaalta yleinen asumistuki on vuoden 2015 alusta muutettu kokonaisvuokraan perustuvaksi. Se lisää vuokrien kohoamisen riskiä. Siksi on perusteltua jatkossa arvioida uudistetun asumistukijärjestelmän toimivuutta, erityisesti sen vaikutuksia asuntomarkkinoihin. Keskeinen kysymys asumistukien osalta on, kuinka hyvin ne kattavat todellisen asumismenoista pienituloisille syntyvän taloudellisen rasitteen ja kuinka paljon toimeentulotuella joudutaan pysyvästi kattamaan asumismenoja.

Toimenpiteinä hankeryhmä ehdottaa:

- Tilastoidaan jatkossa erikseen, kuinka paljon toimeentulotukea myönnetään asumismenojen kattamiseen. Tällä tavoin voidaan selvittää todellisten asumiseen käytettävien tukien määrä.
- Nostetaan asumistuessa hyväksyttävien asumismenojen enimmäismääriä, jotta voidaan vähentää tarvetta korvata asumismenoja toimeentulotuella. Näin parannetaan edellytyksiä ottaa vastaan työtä, koska asumistukiin ei liity niin suurta kannustinloukkua kuin toimeentulotukeen. On tarpeen kehittää asumistuki- ja toimeentulotukijärjestelmiä siten, että ne tukevat nykyistä paremmin työn vastaanottamista.
- Seurataan ja arvioidaan uuden yleisen asumistukijärjestelmän toimivuutta ja vaikutuksia erityisesti tuensaajien ja asuntomarkkinoiden näkökulmasta.
- Selvitetään, onko edellytyksiä yhdistää eläkkeensaajan asumistuki ja opintotuen asumislisä yleiseen asumistukeen tai yhdenmukaistaa järjestelmien määräytymisperusteita ottaen huomioon eläkeläisten ja opiskelijoiden asumiseen liittyvät erityiskysymykset. Tavoitteena on yksinkertaistaa tukijärjestelmää sekä asiakkaiden että hallinnon kannalta, mutta samalla turvata nykyisille tulle asetettujen tavoitteiden toteutuminen.

6 Asuntotuotannon tukeminen

6.1

Vuokra-asuntojen tuotanto

Nykytila

Valtio tukee pieni- ja keskituloisille kotitalouksille tarkoitettujen normaalien vuokra-asuntojen tuotantoa maksamalla kohteiden rakentamista, perusparantamista tai hankkimista varten otetuille lainoille korkotukea (laki vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta, 604/2001). Korkotukilainoihin liittyy aina valtion täytetakaus. Lainan hyväksymisestä korkotukilainaksi päättää Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA ja korkotuen maksaa Valtiokonttori. Korkotukilainoituksen lisäksi valtio on myöntänyt viime vuosina lähinnä Helsingin seudulle rakennettaviin vuokra-asuntokohteisiin asuntokohtaisia käynnistysavustuksia.

Korkotukijärjestelmässä kohteiden lainoitusosuudet ovat korkeita, 90–95 prosenttia hankinta-arvosta, ja loppuosa kohteen rahoituksesta on sen omistajan vastuulla. Korkotukea maksetaan 23 vuoden ajan, ja lainansaajan maksettavaksi jää aina tietynsuuruinen omavastuukorko. Valtioneuvoston asetuksessa säädetty omavastuukorko on 3,4 prosenttia, mutta sitä on alennettu määräaikaisesti uustuotannon osalta yhteen prosenttiin ja perusparannuslainoituksen osalta 2,35 prosenttiin. Tämä alennettu omavastuukorko koskee lainoja, jotka hyväksytään korkotukilainoiksi vuoden 2015 loppuun mennessä. Korkotukea maksetaan tietty prosenttiosuus omavastuukoron yllittävästä määrästä, ja tämä prosenttiosuus laskee asteittain nollaan 23 vuoden kuluessa.

Viime vuosina noin 85 prosenttia korkotukilainoituksesta on tullut Kuntarahoitus Oyj:ltä. Muut rahoittajat eivät ole olleet kiinnostuneita hankkeiden rahoittamisesta finanssikriisin jälkeen muun muassa pitkien laina-aikojen ja muiden valtion tukeen liittyvien ehtojen takia. Vuonna 2013 normaalien vuokra-asuntojen korkotukilainoiksi hyväksyttiin yhteensä noin 336 miljoonaa euroa, ja lainoilla rakennettiin noin 1 700 uutta asuntoa ja perusparannettiin lähes 1 000 asuntoa.

Korkotukilainan saajana voi olla kunta tai muu julkisyhteisö, yleishyödylliseksi nimetty yhteisö taikka näiden määräysvallassa oleva yhtiö. Kaikki Suomessa toimivat yritykset, järjestöt ja muut yhteisöt voivat hakea ARA:ta yhteisön nimeämistä yleishyödylliseksi asuntoyhteisöksi. Korkotukilainoitettujen kohteiden käyttöä ja luovutusta säännellään kohdekohtaisin rajoituksin, jotka kestävät 30–40 vuotta hankkeen tyypistä riippuen. Kohdekohtaiset rajoitukset edellyttävät muun muassa, että asukkaat valitaan sosiaalisin perustein ja vuokrat määräytyvät omakustannusperiaatteen mukaisesti. Vuokralaisilta saa periä vuokraa ainoastaan määrän, joka tarvitaan asuntojen sekä niihin liittyvien tilojen rahoituksen ja hyvän kiinteistönpidon mukaisiin menoihin. Kohdekohtaisten rajoitusten lisäksi laissa on säädetty ne

edellytykset, joita yleishyödyllisten asuntoyhteisöjen on toiminnassaan noudatettava. Nämä niin sanotut yleishyödyllisyssäännökset asettavat rajoituksia muun muassa yhteisön toimialalle, riskinotolle ja tuotontuloutukselle. Kohdekohtaiset rajoitukset ja yleishyödyllisyssäännökset muodostavat yhdessä sen kokonaisuuden, jonka avulla varmistetaan, että tuki ohjautuu asukkaiden hyväksi edullisemman vuokran muodossa eikä vääristä kilpailua markkinoilla.

Edellä kuvattu sääntely on se kansallisesti valittu toimintatapa, jolla on varmistettu korkotukilainoituksen ja siihen liittyvien avustusten EU-kelpoisuus. EU-oikeuden valtiontukisääntöjen lähtökohtana on periaatteessa kaikkien yrityksille myönnettävien julkisen sektorin tukien kieltäminen. Tästä pääsäännöstä on kuitenkin lukuisia poikkeuksia. Yrityksille myönnettävät valtion tuet sosiaalista asuntotuotantoa varten ovat EU-oikeuden valtiontukisääntöjen kannalta yleistä taloudellista etua koskeviin palveluihin (englanniksi services of general economic interest, SGEI) myönnettäviä tukia. Tuki on korvausta yrityksen täyttämästä julkisen palvelun velvoitteesta eli sosiaalisin perustein valittujen asukkaiden tarpeita vastaavien ja asumiskustannuksiltaan kohtuullisten asuntojen tuottamisesta ja ylläpidosta. Jotta valtion tuki soveltuisi EU:n sisämarkkinoille, tuen on ohjauduttava nimenomaan niille markkinoille, joille se on myönnetty. Tuen määrä ei saa ylittää sitä, mikä on tarpeen julkisen palvelun velvoitteesta aiheutuvien kustannusten kattamiseksi, eikä yritys saa tulouttaa itselleen kohtuullista suurempaa tuottoa.

Valtion tukemia, yhä rajoitusten piirissä olevia tavallisia vuokra-asuntoja on yhteensä noin 290 000. Asunnoista 34 prosenttia sijaitsee Helsingin seudulla ja 37 prosenttia muissa suurimmissa keskuskunnissa. Kuntayhtiöt omistavat asunnoista noin 69 prosenttia, minkä lisäksi usean kunnan yhdessä omistamat yhtiöt omistavat noin neljä prosenttia asunnoista. Suurimmat yksityiset yhteisöt, kuten SATO Oyj:n, VVO-yhtymä Oyj:n ja Avara Oy:n omistamat yleishyödylliset yhteisöt, omistavat noin 36 000 asuntoa eli 12 prosenttia tavallista valtion tukemista vuokra-asunnoista.

Koko Suomen asuntokannasta noin kuudesosa on valtion tukemia vuokra-asuntoja, ja kaikista vuokra-asunnoista niiden osuus on noin puolet. Valtion tukemien vuokra-asuntojen osuus asuntotarjonnasta vaihtelee alueittain: pääkaupunkiseudulla ja suurimmissa keskuskaupungeissa niiden osuus on hieman alle 20 prosenttia, mutta suurimmassa osassa Suomen kuntia niiden osuus jää alle 10 prosentin kaikista asunnoista. Säännellyn vuokra-asuntokannan osuus pienenee lähivuosina, kun asuntoja vapautuu rajoituksista enemmän kuin niitä rakennetaan. Rajoitusten päättymisen jälkeenkin suuri osa asunnoista säilyy todennäköisesti vuokratäytössä, ainoastaan niitä koskeva sääntely poistuu.

Valtion tukemat vuokra-asunnot on tarkoitettu ensisijaisesti niitä eniten tarvitseville kotitalouksille, ja samalla pyritään vuokratalon monipuoliseen asukasrakenteeseen ja sosiaalisesti tasapainoiseen asuinalueeseen. Asukkaiden valintaperusteina ovat hakijaruokakunnan asunnontarve, varallisuus ja tulot. Etusijalle asukasvalinnassa on asetettava kiireellisimmät asunnon tarpeessa olevat, vähävaraisimmat ja pienituloisimmat ruokakunnat.

Arvio järjestelmästä ja muutostarpeet

Korkotukijärjestelmän tavoitteena on kohtuuhintaisen asumisen tarjoaminen pieni- ja keskituloisille kotitalouksille sekä reaalisesti vakaa asumismenojen kehitys. Varsinaisen tuen lisäksi kohtuuhintaisuuteen vaikutetaan sillä, että hankkeiden rakentamis-, perusparannus- tai hankintakustannukset hyväksytään ARAssa ja ne perustuvat pääsääntöisesti kilpailutukseen.

Valtion tukemassa asuntokannassa asuvien vuokrasuhteet ovat pääsääntöisesti toistaiseksi voimassa olevia. Asunnoissa asuvien tuloja ja varallisuutta ei tarkisteta vuokrasuhteen aikana. Keväällä 2014 valmistuneen selvityksen (Näkökulmia

ara-vuokra-asumiseen, ympäristöministeriön raportteja 15/2014) mukaan 67 prosenttia valtion tukemien vuokra-asuntojen asuntokunnista kuului neljään alimpaan tulodesiiliin. Noin kuusi prosenttia kuului kahteen korkeimpaan tulodesiiliin (noin 20 000 asuntokuntaa 362 000 asuntokunnasta; näistä 10 000 asui pääkaupunkiseudulla). Näiden korkeimpiin tulodesiileihin kuuluvien asukkaiden tarve julkisen sektorin tukemaan asumiseen voidaan kyseenalaistaa samaan aikaan, kun noin 53 prosenttia yleistä asumistukea saavista vuokralla asuvista kotitalouksista asuu vapaarahoitteisessa vuokra-asunnossa. Valtion tuella rakennettuun vuokra-asuntoon asukkaaksi päässyt pääsee myös helpommin muuttamaan järjestelmän sisällä ilman asukasvalintaa.

Valtion tuella rakennetun ja rakennettavan vuokra-asuntokannan kohdentumista juuri eniten asunnontarpeessa oleville kotitalouksille voitaisiin yrittää parantaa esimerkiksi ottamalla käyttöön määräaikaiset vuokrasopimukset tai porrastettu, kotitalouden tuloihin perustuva vuokra. Määräaikaiset vuokrasopimukset voisivat toimia esimerkiksi siten, että vuotta ennen vuokrasopimuksen päättymistä arvioitaisiin uudelleen kunkin kotitalouden asunnontarve, tulot ja varallisuus, ja jos asukkaan tulot ja /tai varallisuus olisivat nousseet huomattavasti, vuokrasopimusta ei uusittaisi. Määräaikaisiin vuokrasopimuksiin sisältyisi kuitenkin ongelmia: ne voisivat johtaa kannustinloukkujen syntymiseen, jos asukkaat eivät uskaltaisi ottaa vastaan heille tarjottua työtä asunnon menettämisen pelossa. Lisäksi vuokrasuhteiden ja asukkaiden tulo- ja varallisuustietojen säännöllinen läpikäynti lisäisi hallinnollista taakkaa vuokratalojen omistajille, erityisesti kuntien vuokrataloyhtiöille. Kotitalouden tuloihin perustuva porrastettu vuokra voisi toimia esimerkiksi siten, että kotitalouden tulojen ylittäessä tietyn määrän vuokrassa alettaisiin periä omakustannusperusteisen vuokran ylittävä erä. Tällainen järjestelmä sisältäisi todennäköisesti määräaikaista vuokrasopimusta isomman kannustinloukkuriskin, ja lisäksi se sopisi huonosti tuki-järjestelmässä sovellettavaan omakustannusperiaatteeseen. Siksi tällaisten toimenpiteiden toimivuutta valtion tukemassa asuntokannassa ja niistä mahdollisesti koituvia hyötyjä ja haittoja on selvitettävä tarkemmin.

Valtion tukemia tavallisia vuokra-asuntoja on rakennettu viimeisen 10 vuoden aikana keskimäärin noin 1 700 asuntoa vuodessa. Puolet asunnoista on rakennettu Helsingin seudulle, ja muiden suurimpien kasvukeskuskuntien osuus on ollut 30 prosenttia. Valtion tukemien tavallisten vuokra-asuntojen osuus koko asuntotuotannosta on ollut noin kuusi prosenttia. Muut kuin kuntayhtiöt eivät ole olleet suuressa määrin kiinnostuneita rakennuttamaan näitä asuntoja, ja viime vuosina hieman yli 70 prosenttia näistä asunnoista on rakennettu kuntayhtiöiden omistukseen. Valtion tukeman tavallisen vuokra-asuntotuotannon väheneminen onkin ennen kaikkea johtunut yksityisten toimijoiden haluttomuudesta rakentaa uusia vuokra-asuntoja nykyisillä tukiehdoilla, koska ehdot on koettu liian rajoittaviksi tuen määrään verrattuna. Samalla eräiden suurten, aiemmin valtion tukemia vuokra-asuntoja rakennuttaneiden yhtiöiden toimintaperiaatteet ovat muuttuneet niin, että nykyisin ne rakennuttavat pääasiassa vain vapaarahoitteisia vuokra-asuntoja.

Koska valtion tukemista vuokra-asunnoista ja niitä rakennuttavista toimijoista on viime vuosina ollut puutetta Helsingin seudulla, valtio on vuonna 2014 antanut itse omistamansa A-Kruunu Oy:n tehtäväksi tällaisten asuntojen rakennuttamisen ja omistamisen Helsingin seudulla. Yhtiön tavoitteena on rakennuttaa 2 000 uutta valtion tukemaa asuntoa vuoden 2018 loppuun mennessä. Yhtiön toimintaa ja sen vaikuttavuutta on syytä seurata.

Korkotukilainoituksen ehtoja on tarpeen kehittää siten, että järjestelmä kokonaisuutena lisäisi kiinnostusta valtion tukemaa vuokra-asuntotuotantoa kohtaan. Järjestelmän tulisi olla toimijoiden kannalta nykyistä ymmärrettävämpi ja hallittavampi, ja valtion tuen tulisi olla oikeassa suhteessa siihen liittyviin rajoituksiin. On tärkeää, että alalle saadaan uusia toimijoita ja että yleishyödyllisyyden sekä kohdekohtaisten

rajoitusten piiristä vapautuvan asuntokannan tilalle rakennetaan uusia valtion tukemia, kohtuuhintaisia vuokra-asuntoja. Kuluneella hallituskaudella oli tarkoitus luoda uusi, nykyistä lyhytkestoisempi korkotukimalli, jolla olisi tuettu kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen rakentamista kasvukeskuksiin ja erityisesti pääkaupunkiseudulle. Uusi malli olisi toteutettu kohdekohtaisena yleishyödyllisyysäännösten ulkopuolelle, ja asuntoja koskevien käyttö- ja luovutusrajoitusten kesto aika olisi ollut puolet nykyistä lyhyempi, vain 20 vuotta. Alan toimijoiden kanssa ei kuitenkaan päästy yhteisymmärrykseen uuden mallin ehdoista, ja siksi uutta mallia koskevaa lakiehdotusta ei annettu eduskunnalle. Vaikuttaisikin siltä, että suuret valtakunnallisesti toimivat vuokrataloyhtiöt, jotka ovat aiempina vuosikymmeninä rakennuttaneet runsaasti valtion tukemia vuokra-asuntoja, eivät enää nykyisin ole kiinnostuneita yleishyödyllisestä ja kohtuuhintaisesta vuokra-asuntotuotannosta.

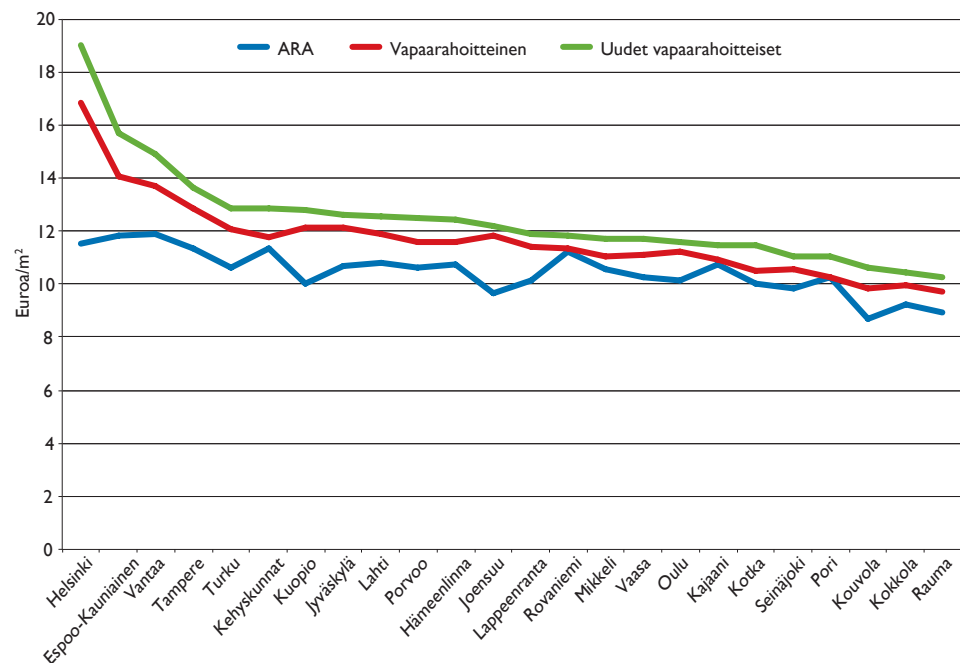
Suomeen tarvittaisiin lisää sellaisia yleishyödyllisiä toimijoita, jotka ovat valmiita rakennuttamaan ja omistamaan pitkäaikaisesti valtion tukemia vuokra-asuntoja omakustannusperusteisesti, vailla merkittäviä tuotto-odotuksia, ja jotka sijoittaisivat toiminnasta saadut voitot uuteen yleishyödylliseen asuntotuotantoon. Useissa muissa Euroopan maissa sosiaalinen asuntotuotanto on pääasiassa tällaisten toimijoiden vastuulla. Tähän liittyen olisi selvittävä, mitkä ovat ne tekijät, jotka rajoittavat uusien toimijoiden saamista valtion tukemaan asuntotuotantoon sekä estävät pienempiä yleishyödyllisiä toimijoita ja kunnallisia vuokrataloyhtiöitä kasvattamasta valtion tukeman asuntotuotannon määrää nykyisestä. Kyseeseen voisi tulla nykyisen korkotukijärjestelmän kehittäminen esimerkiksi siten, että lainansaajan omarahoitussuudelle asetettuja vaatimuksia lievennettäisiin, tuen ja rajoitusten suhdetta tarkasteltaisiin uudelleen ja kaikkien järjestelmään liittyvien rajoitusten määrää ja kesto aikaa arvioitaisiin kriittisesti. Nykyistä tukijärjestelmää kehitettäessä ja mahdollisia uusia tukimuotoja suunniteltaessa on kuitenkin aina varmistettava, että valtion tuki kanavoituu nimenomaan asukkaiden hyväksi, lainansaajayhteisöt ovat riittävän vakavaraisia, järjestelmää voidaan valvoa tehokkaasti, tuki ei vääristä kilpailua ja että järjestelmä täyttää myös muut EU-oikeuden sille asettamat vaatimukset.

Myös uuden lyhytkestoisemman korkotukimallin tarvetta ja toteuttamisvaihtoehtoja sekä yleishyödyllisyysäännösten kehittämistä on syytä arvioida uudelleen. Ympäristöministeriön asettama työryhmä esitti jo vuonna 2010 (Yleishyödyllisyysäännösten kehittäminen, ympäristöministeriön raportteja 1/2010), että korkotukilainansaajien toimintaa rajoittavia yleishyödyllisyysäännöksiä muutettaisiin niin, että tuetut kohteet voitaisiin siirtää yleishyödyllisen yhteisön ulkopuolelle heti, kun kutakin kohdetta koskevat kohdekohtaiset käyttö- ja luovutusrajoitukset ovat päättyneet. Tällöin lainansaajaa koskevat yleishyödyllisyysvelvoitteet päättyisivät samaan aikaan kuin asuntoja koskevat käyttö- ja luovutusrajoitukset. Tämän jälkeen asunnot olisivat toimijoiden vapaassa käytössä ja myös niiden arvonnousu voitaisiin hyödyntää vapaasti. Yleishyödyllisyysäännösten lieventäminen ei kuitenkaan saa olla itse tarkoitus, vaan sen on johdettava valtion tukeman kohtuuhintaisen asuntotuotannon lisääntymiseen. Olemassa olevien asuntojen siirtäminen pois yleishyödyllisyyden piiristä voitaisiin sitoa esimerkiksi siihen, että kyseinen toimija aloittaa tietyn määrän uutta yleishyödyllistä tuotantoa.

Vuokrat ovat valtion tukemassa asuntokannassa alemmalla tasolla kuin markkinavuokrat suurissa keskuksissa (Vuokrataloyhteisöjen toimintatavat ARA-asuntojen omakustannusvuokrien määräyksessä, ympäristöministeriön raportteja 5/2014). Samoilla alueilla sijaitsevien kunnallisten vuokrataloyhtiöiden neliövuokrat ovat kuu-kaudessa noin yhdestä viiteen euroon matalammat kuin valtakunnallisesti toimivien vuokrataloyhtiöiden vuokrat, kun taas valtakunnallisten yhtiöiden vuokrat ovat puolestaan alle 50 sentistä neljään euroon neliöltä matalammat kuin vapaarahoitteisten asuntojen vuokrat. Uudistuotannon osalta paine on erityisesti siis suurissa keskuksissa. Nimenomaan Helsingin vuokratasoa koskevan tutkimuksen (Vuokrataso Hel-

singin ARA-asuntokannassa, VATT-tutkimuksia 175) mukaan omakustannusperusteinen vuokrataso on kaupungin omistamissa vuokra-asunnoissa keskimäärin noin 6,1 euroa/m²/kk ja yleishyödyllisten toimijoiden omistamissa vuokra-asunnoissa noin 1,2 euroa/m²/kk matalampi vastaaviin vapaarahoitteisiin vuokra-asuntoihin verrattuna. Myös Tilastokeskuksen vuokratilastojen mukaan ero tuettujen ja vapaarahoitteisten asuntojen vuokrissa on suurissa kaupungeissa merkittävä, mutta selvästi pienempi kuin Helsingissä. Muualla ero vapaarahoitteisen vuokran ja omakustannusvuokran välillä pienenee nopeasti ja paikoin omakustannusperusteinen vuokra voi jopa ylittää markkinavuokran. Vuokraerot heijastavat osaltaan alueen asuntomarkkinatilannetta. Jollei valtion tukemasta vuokra-asunnosta perittävä vuokra ole selvästi vapaarahoitteista vuokraa alhaisempi, voidaan kysyä, onko olemassa perusteltua syytä tukea uudistuotantoa alueella, jos tuki ei näy asukkaalle vuokran tasossa.

Olemassa olevalla asuntokannalla on suuri merkitys asuntojen vuokriin. Valtion tukemassa asuntokannassa saman omistajan omistamien vuokratilojen vuokria on mahdollista tasata keskenään. Tasauksen avulla pystytään vähentämään vuokra-asuntokantaan liittyviä riskejä omistajan kannalta. Sen avulla voidaan myös asettaa toisiaan käyttöarvoltaan vastaavat, mutta eri kohteessa olevat asunnot samalle vuokratasolle.



Kuvio 2. Asuntojen vuokrat 2013

Selvitykset osoittavat, että valtion tukemia vuokra-asuntoja omistavat yhteisöt noudattavat kyllä asuntojen vuokranmäärityksessä laissa säädettyä omakustannusperiaatetta. Tästä huolimatta vuokrien sisältö ja rakenne sekä vuokrataso vaihtelevat huomattavastikin eri toimijoiden välillä. Nämä erot johtuvat yhteisöjen erilaisista tavoista soveltaa omakustannusvuokrien määräytymisperusteita. Omakustannusvuokria koskeissa säännöksissä on esimerkiksi määritelty melko tarkasti se, mitä eriä omakustannusvuokriin voidaan sisällyttää, mutta ei sitä, kuinka suuria nämä erät voivat olla. Tästä syystä omakustannusvuokrien määräytymisperusteita on tarkennettava siten, että säännöksissä asetetaan tiukemmat rajat sille, mitä eriä omakustannusvuokrilla voidaan kattaa ja kuinka suuria nämä erät voivat enimmillään olla. Esimerkiksi tuleviin korjauksiin varautumisen asukkailta perittävissä vuokrissa

tulisi jatkossa olla kohtuullista. Tällä tavoin voidaan edistää asumiskustannusten kohtuullisuuden toteutumista valtion tukemassa asuntokannassa, yhdenmukaistaa vuokranmääritystä sekä alentaa joissakin yksittäisissä kohteissa perittäviä huomattavan korkeita vuokria. Omakustannusperiaatteen noudattamisen valvonta on siirtynyt kunnilta ARAlle vuoden 2014 alussa. On huolehdittava siitä, että ARAlla on riittävän tehokkaat keinot tämän valvontatehtävänsä toteuttamiseksi.

Valtion korkotuki tarjoaa suojan vuokratasoon kohdistuviin muutospaineisiin, joita korkotason muutoksista saattaa aiheutua. Tämän suojan merkitys on korostunut kohteiden korkeasta lainoitusasteesta johtuen. Korkotukea ei ole kuitenkaan perusteltua maksaa, jos korkotaso on matala ja omakustannusvuokra sen vuoksi kohtuullinen. Siksi voidaan pitää perusteltuna, että omavastuukoron alentamista ei jatketa nykyisen määräajan jälkeen. Määräaikaisesti käytössä oleva alennetun omavastuukoron soveltaminen normaalissa vuokra-asuntorakentamisessa ei ole myöskään lisännyt tuettua tuotantoa. Toisaalta korkotuen ongelmana on sen vaikea ennakoitavuus valtiontalouden kannalta, kun maksettavan korkotuen määrä riippuu korkotason muutoksista. Päätöksentekijä ei siten ole tietoinen kustannuksista päätöksentekohetkellä. Keskeinen tekijä vuokratason pitämisessä kohtuullisena on asuntojen vuokranmäärityksessä noudettava omakustannusperiaate. Sen merkitys korostuu erityisesti suurissa keskuksissa, joissa asumisen hinta on vapailla markkinoilla muodostunut erittäin korkeaksi.

Viime vuosina myönnettyillä valtion käynnistysavustuksilla pystytään alentamaan rakentamiskustannusten aiheuttamaa kohteiden tulevien kustannusten taakkaa. Avustuksilla ei kuitenkaan yksin pystytä takaamaan tukijärjestelmän toista tavoitetta eli vakaata asumismenojen kehitystä jatkossa. Toisaalta käynnistysavustus on helpos- ti ennakoitava menoerä valtiontalouden kannalta ja se suuntaa tuotantoa pienempiin asuntoihin, joista Helsingin seudulla on erityisen suurta pulaa.

Valtion takauksilla voidaan jossain määrin alentaa kohteiden rahoituksen hintaan. Tällä hetkellä sosiaalisen asuntotuotannon ylivoimaisesti suurin lainoittaja on Kunta- rahoitus Oyj, ja sille valtion täytetäkaus on välttämätön tukimuoto, jotta se voi tarjota edullista rahoitusta sosiaaliseen asuntotuotantoon.

Samalla kun kehitetään nykyistä korkotukijärjestelmää, tulee myös arvioida korko- tuki-instrumentin toimivuutta. Tällöin tulee selvitettäväksi esimerkiksi se, toimisiko jokin vaihtoehtoinen tukimuoto, kuten avustus tai takaus, korkotukea paremmin.

Valtion tukema tavallinen vuokra-asuntotuotanto kohdistuu nykyisin pääasiassa suuriin kasvukeskuksiin ja erityisesti Helsingin seudulle. Yksittäisiä kohteita on voitu tehdä myös muualle maahan. Tuen kohdentumisen tehostamiseksi uudistuotantoa koskeva, muille kuin erityisryhmille tarkoitettu korkotukilainoitus on perusteltua kohdistaa jatkossa suurimmille kaupunkiseuduille, joilla on suurin pula kohtuuhin- taisista vuokra-asunnoista, joilla vapaarahoitteinen vuokrataso on korkea ja kysyntä asunnoista pysyvää.

Valtion tukemia vuokra-asuntoja sijaitsee myös vähenevän asuntokysynnän alu- eilla kasvukeskusten ulkopuolella. Näillä alueilla keskeistä on parantaa alueiden vuokrataloyhteisöjen toimintaedellytyksiä sekä sopeuttaa ja kehittää asuntokantaa vastaamaan vähenevää kysyntää. Vuokra-asuntoyhteisöjen toimintaedellytyksiä on pyritty parantamaan eri keinoilla kuluvan eduskuntakauden aikana: esimerkiksi vuonna 2013 tehtyjen lainmuutosten myötä on mahdollista tervehdyttää tällaisten vuokrataloyhteisöjen taloutta aiempaa tehokkaammin ja vähentää näin asuntojen va- jaakäytöstä valtiolle aiheutuvia riskejä. Toimenpiteet on koettu tavoitteiden kannalta onnistuneiksi. Vähenevän asuntokysynnän alueilla on kuitenkin edelleen olemassa riski ongelmien lisääntymisestä.

Keskeiset havainnot ja kehittämisehdotukset

Riittävän tonttitarjonnan luominen ja pitkäjänteinen turvaaminen on keskeisessä roolissa uudistuotannon pullonkaulojen purkamisessa. Riittävä kaavoitettu tonttitarjonta edistää uudisrakentamisen edellytyksiä ja parantaa samalla asuntomarkkinoiden toimivuutta siten, että asuntomarkkinoiden tarjontapuoli voi paremmin vastata tarpeeseen. On myös huolehdittava siitä, ettei kuntien ja valtion rakentamisen ohjaus tarpeettomasti lisää rakentamisen kustannuksia eikä hidasta tai vaikeuta hankkeiden toteuttamista. Tarjonnan lisääminen vaatii myös toimivaa rakennusmarkkinoiden kilpailua, joka on tällä hetkellä puutteellista erityisesti pääkaupunkiseudulla. Jos asuntomarkkinat ovat toimivat, tuetun asuntotuotannon tarve vähenee. Siten muille kuin erityisryhmille tarkoitetut valtion tuotantotuet on perusteltua kohdentaa ainoastaan suurimmille kaupunkiseuduille, joilla asuntotarjonta ei riittävässä määrin vastaa vallitsevaan kysyntään. Kaikissa tapauksissa tehokas maapolitiikka ja riittävä tonttivaranto ovat myös kohtuuhintaisen asuntotuotannon lisäämisen keskeinen edellytys. Riittävän sitova ja tavoitteellinen maankäytön, asumisen ja liikenteen sopimus kasvukeskuksissa on keskeinen keino tähän.

Tuotantotukien käyttäminen edelleen on toistaiseksi perusteltua niillä alueilla, joilla valtion tukemista asunnoista perittävä omakustannusvuokra selvästi alittaa markkinavuokran. Asuntojen tarjonta on tunnetusti erittäin jäykkä reagoimaan kysyntään etenkin kasvavilla kaupunkiseuduilla. Siten pelkkiin kysyntätukiin tukeutuminen johtaa helposti kysyntätukien kasvuun, ja samalla ne vaikuttavat asuntojen hintoja ja vuokria nostavasti.

Toimenpiteinä hankeryhmä ehdottaa:

- Kohdennetaan muille kuin erityisryhmille tarkoitettua uudistuotantoa koskeva korkotukilainoitus jatkossa vain niille kaupunkiseuduille, joilla on suurin tarve kohtuuhintaisista vuokra-asunnoista. Korkotuetussa uudistuotannossa on syytä painottaa erityisesti kysyntätarvetta vastaavia, lähinnä pieniä, asuntoja. Valtion ja kuntien velvoitteita täsmennetään maankäyttöä, asumista ja liikennettä koskeissa MAL-sopimuksissa.
- Selvitetään keinoja valtion tukeman asuntokannan kohdentumisen tehostamiseksi pienituloisille ja vähävaraisille kotitalouksille välttämällä mahdollisia negatiivisia vaikutuksia kuten kannustinloukkuja, segregaaion lisääntymistä ja hallinnollista taakkaa. Selvitetään edellytykset laajentaa asukasvalinta koskemaan asuntokannan sisällä tapahtuvia muuttoja.
- Selvitetään yleishyödyllisen uudistuotannon taloudellisia edellytyksiä ja eri toimijoiden kiinnostusta sekä mahdollisuuksia lisätä valtion tukemien asuntojen tuotantoa nykyisestä.
- Arvioidaan korkotukilainoituksen toimivuutta ja muiden vaihtoehtoisten tukimuotojen, esimerkiksi avustusten, käyttökelpoisuutta. Tuotantotukijärjestelmää kehitettäessä on ensisijaisesti turvattava kohtuullinen vuokrataso asukkaille, mutta samalla on pyrittävä riittävän ymmärrettävään ja hallittavaan järjestelmään toimijoiden kannalta. Kehitetään myös yleishyödyllisyssäännöksiä siten, että valtion tukema kohtuuhintainen uustuotanto lisääntyy. Tukijärjestelmää kehitettäessä on kuitenkin varmistettava, että valtion tuki kanavoituu aina asukkaiden hyväksi, järjestelmää voidaan valvoa tehokkaasti ja että järjestelmä täyttää myös muut EU-oikeuden sille asettamat vaatimukset.
- Tarkennetaan korkotukijärjestelmää ja erityisesti omakustannusvuokraa koskevia säännöksiä siten, että edistetään asumiskustannusten kohtuullisuuden toteutumista valtion tukemassa asuntokannassa. Esimerkiksi varautumisen tuleviin korjauksiin asukkailta perittävissä vuokrissa tulee olla kohtuullista.

Asumisoikeusasuntojen tuotanto

Nykytila

Asumisoikeusasuminen sijoittuu hallintamuotona vuokra-asumisen ja omistusasumisen väliin. Suomessa on vuodesta 1990 lähtien rakennettu yhteensä noin 40 000 asumisoikeusasuntoa pääasiassa kasvukeskusalueille. Käytännössä asumisoikeusasunnot rahoitetaan nykyisin valtion hyväksymällä korkotukilainalla, joka kattaa enintään 85 prosenttia rakentamiskustannuksista. Puuttuvat 15 prosenttia rakentamiskustannuksista peritään asukkaiden maksamina asumisoikeusmaksuina. Lisäksi asumisoikeusasukas maksaa asumisestaan omakustannusperusteista käyttövastiketta. Lainsäädäntö mahdollistaa myös vapaarahoitteisen asumisoikeusasuntotuotannon, mutta sitä ei kuitenkaan käytännössä ole syntynyt. Vapaarahoitteisessa tuotannossa asumisoikeusmaksuilla voi kerätä enintään 30 prosenttia asunnon hankinta-arvosta. Vuonna 2013 asumisoikeusasuntojen korkotukilainoiksi hyväksyttiin yhteensä noin 233 miljoonaa euroa, ja tällä summalla rakennettiin noin 1 200 uutta asuntoa ja perusparannettiin vajaat 100 asuntoa.

Asumisoikeusasuntojen asukasvalinnassa ei ole sosiaalista tarveharkintaa. Asukkaaksi ei kuitenkaan voi hakea henkilö, jolla on jo vastaava omistusasunto hakualueella tai niin paljon varallisuutta, että hän voi rahoittaa vähintään 50 prosenttia vastaavan vapaarahoitteisen asunnon arvosta. Yli 55-vuotiailla ei varallisuutta oteta huomioon. Asumisoikeusasunnon hakija saa kunnalta varausnumeron, minkä jälkeen hän ilmoittautuu asunnonhakijaksi haluamalleen asumisoikeustalon omistajalle. Asukasvalinta perustuu järjestysnumeron mukaiseen järjestykseen. Jos asukas muuttaa pois asumisoikeusasunnosta, hän saa takaisin suorittamansa asumisoikeusmaksun tarkistettuna rakennuskustannusindeksillä. Asukas ei voi lunastaa asumisoikeusasuntoa omakseen.

Arvio järjestelmästä ja muutostarpeet

Asumisoikeusasuntojen rakentamista on perusteltu muun muassa niiden segregatiota ehkäisevällä vaikutuksella. Niiden asukasrakenteesta ei kuitenkaan ole olemassa tuoretta selvitystä. Asumisoikeusasuminen avaa myös reitin omistusasumiseen. Asumisoikeusasunnoille on eniten kysyntää kireillä asuntomarkkina-alueilla, joilla vuokra-asuntojen tarjonta on niukkaa ja omistusasumisen hinnat ovat korkeat. Asumisoikeusasuntoja tuleekin jatkossa rakennuttaa ainoastaan suuriin kaupunkeihin.

Asumisoikeusasuntokanta on nuorta, ja vanhin osa on tulossa peruskorjausikään. Tämä saattaa laukaista eräitä asumisoikeusasuntoihin liittyviä riskitekijöitä. Asuntojen perusparannus on valtion tukeman lainoituksen varassa, sillä asumisoikeusyhtiöillä ei ole pankkilainaa varten tarvittavaa vakuusarvoa. Asumisoikeusyhtiöt ovat keränneet korjausvarausta vaihtelevasti. Asumisoikeusjärjestelmän heikkoutena voidaan pitää sitä, että lopulliset rahoitusvastuut ja riskit kohdistuvat erityisesti kohteen investoinnista päätettäessä vain valtiolle ja asukkaille, koska omistajayhtiöiltä ei edellytetä omarahoitusosuutta. Tällaista riskien jakautumista voidaan pitää epäterveenä. Valtion riskit kasvavat erityisesti rakennemuutospaikkakunnilla, mutta niillä asumisoikeusasuntoja voi kuitenkin käyttää vuokra-asuntoina sen sijaan, että ne asukkaiden puutteessa olisivat tyhjillään. Asumisoikeusasunnot muodostavat muuta asuntokantaa suuremman riskin erityisesti muuttuvissa asuntomarkkinatilanteissa, kun omistajayhtiön on oltava valmis lunastamaan asukkaiden asumisoikeusmaksut. Asumisoikeusasukkaat ovat kritisoineet käyttövastikkeiden läpinäkyvyyttä

ja ennakoinnattomuutta sekä vähäisiä vaikutusmahdollisuuksia yhtiön päätöksentekoon.

Keskeiset havainnot ja kehittämisehdotukset

Hankeryhmä esittää seuraavia toimenpiteitä:

- Kohdistetaan uusi asumisoikeusasuntotuotanto vain suurimpiin kaupunkeihin, joilla on suurin pula kohtuuhintaisista asunnoista ja asuntojen kysyntä on pysyvää.
- Kehitetään asumisoikeuskohteiden rahoitusrakennetta riskienhallinnan näkökulmasta esimerkiksi siten, että omistajayhteisöt osallistuisivat kohteiden rahoitukseen. Riskejä on perusteltua tarkastella myös perusparantamisen tarpeen kasvaessa.
- Kehitetään asumisoikeusasuntojen asukasvalintajärjestelmää siten, että se on nykyistä toimivampi ja edistää mahdollisuuksia muuttaa valtion tukemista vuokra-asunnoista asumisoikeusasuntoihin.
- Arvioidaan käyttövastikkeiden läpinäkyvyyttä. Kuten valtion tukemassa vuokra-asumisessa, myös asumisoikeusasumisessa varautumisen tuleviin korjauksiin tulee olla kohtuullista. Selvitetään, onko asukkailla riittävät mahdollisuudet osallistua asumisoikeusasuntoja koskevaan päätöksentekoon.

6.3

Erityisryhmien asumisratkaisujen tukeminen

Nykytila

Valtio tukee erityisryhmien asumista investointiavustuksilla, joita ARA myöntää erityisryhmille tarkoitettujen asuntojen rakentamista, perusparantamista ja hankintaa varten (laki avustuksista erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi, 1281/2004). Avustuksia myönnetään vain yhdessä ARAn hyväksymän korkotukilainoituksen kanssa, joten kaikki korkotukilainoja koskevat vaatimukset, kuten asukasvalinta ja vuokrien määrittäminen omakustannuseriaaiteella, koskevat myös erityisryhmäkohteita. Erityisryhmillä tarkoitetaan muistisairaita ja huonokuntoisia vanhuksia, vammaisia, asunnottomia, mielenterveys- ja päihdekuntoutujia, opiskelijoita ja nuoria. Avustukset myönnetään valtion asuntorahaston varoista, ja eduskunta päättää avustusvaltuudesta vuosittain budjetin yhteydessä. Tällä hetkellä avustusvaltuus on 120 miljoonaa euroa vuodessa. Vuonna 2013 koko avustusvaltuus käytettiin, ja lisäksi erityisryhmien vuokra-asuntojen korkotukilainoiksi hyväksyttiin yhteensä noin 322 miljoonaa euroa, jolla rakennettiin noin 2 950 uutta asuntoa ja perusparannettiin lähes 1 200 asuntoa.

Investointiavustuksilla kompensoidaan niitä erityisiä investointikustannuksia, joita aiheutuu erityisryhmäasunnoissa tarvittavista tavanomaista suuremmista yhteis- ja palvelutiloista sekä muista asunnoissa tarvittavista erityisistä tila- ja varusteratkaistuista. Avustuksen suuruus harkitaan aina tapauskohtaisesti, ja harkinnassa otetaan huomioon avustettavan kohteen laajuus ja kustannukset, vuokran kohtuullisuus ja erityisryhmään kuuluvien vuokranmaksukyky. Laissa on säädetty avustuksen enimmäismääristä: 10, 25, 40 tai 50 prosenttia hankkeen hyväksyttävistä kustannuksista. Enimmäismäärät on porrastettu kunkin kohderyhmän tarpeiden mukaan, suurin avustus on tarkoitettu raskasta tukea tarvitsevien pitkäaikaisasunnottomien ja kehitysvammaisten asuntoihin.

Arvio järjestelmästä ja muutostarpeet

Investointiavustusjärjestelmän tarkoituksena on varmistaa, että Suomeen tuotetaan määrällisesti riittävän paljon laadullisesti hyvätasoisia erityisryhmien asuntoja. Tarve tällaisille asunnoille on suuri johtuen etenkin väestön ikääntymisestä ja muistisairaiden vanhusten määrän voimakkaasta kasvusta sekä valtion asettamasta tavoitteesta luopua kehitysvammaisten henkilöiden laitosasumisesta vuoteen 2020 mennessä. Toisin kuin tavallisille vuokra-asunnoille, erityisryhmäasunnoille on kysyntää muuallakin kuin kasvukeskuksissa. Keväällä 2014 valmistuneen selvityksen (Erityisryhmien investointiavustusjärjestelmän toimivuus, ympäristöministeriön raportteja 14/2014) mukaan avustusjärjestelmän vaikuttavuus on hyvä: avustetut kohteet ovat laadukkaita, asukkaille soveltuvia ja kohtuuhintaisia. Myös avustusmäärät ovat pääsääntöisesti oikeita.

ARAlle on viime vuosina tullut kaksinkertainen määrä avustushakemuksia käytettävissä olevaan avustusvaltuuteen nähden. Avustuksia myönnettäessä etusijalla ovat pitkäaikaisasunnottomat, muistisairaavat vanhukset, kehitysvammaiset sekä mielenterveyskuntoutujat. Nimeämällä etusijalla olevat ryhmät varmistetaan, että asuntoja rakennetaan varsinkin näille kaikkien vaikeimmassa asuntotilanteessa oleville ryhmille. Myös asukkaiden valinnassa noudatettavat asukasvalintakriteerit (asunnontarve, tulot ja varallisuus) ovat tarpeen asuntojen ohjaamiseksi niitä eniten tarvitseville hakijoille. Valtion ei ole perusteltua tukea sellaisten henkilöiden asumista, joilla on riittävän suuret tulot tai varallisuus asumisensa omatoimiseen järjestämiseen. Valtion ei tule myöskään tukea sellaisten asuntojen rakentamista, joita tuotetaan riittävässä määrin vapaarahoitteisestikin.

Investointiavustuksia myönnetään varsinaisten palvelu- ja tukiasuntojen ohella myös opiskelijoille, nuorille ja ikääntyneille tarkoitettujen, periaatteessa tavallisten vuokratalojen rakentamiseen ja peruskorjaamiseen. Tällaisissa asunnoissa ei tarvita sellaisia erityisiä tila- tai varusteluratkaisuja, joiden kattamista varten koko investointiavustusjärjestelmä on etupäässä kehitetty. Sen vuoksi olisi perusteltua luopua avustusten myöntämisestä normaaleille opiskelija-, nuoriso- ja senioritaloille. Näitä kohteita voitaisiin kuitenkin jatkossakin tukea ARAn hyväksymin korkotukilainoin samalla tavoin kuin muita tavallisia, kohtuuhintaisia vuokra-asuntoja. Tällä tavoin nämä kohteet voisivat saada myös niitä erityistukia, esimerkiksi Helsingin seudulla myönnettävää käynnistysavustusta, joiden tarkoituksena on normaalin vuokra-asuntotuotannon lisääminen ja joita ei myönnetä erityisryhmäasunnoille. Jos tavallisten opiskelija-, nuoriso- ja senioritalojen avustaminen lopetettaisiin, tuki kohdentuisi entistä enemmän kaikkein eniten tukea tarvitseville ryhmille. Koska raja-
si vain tavallisia opiskelija-, nuoriso- ja senioritaloja, avustusta voitaisiin edelleen myöntää esimerkiksi nuorille tarkoitettujen tukiasuntojen, vammaisille tarkoitettujen opiskelija-asuntojen sekä huonokuntoisille vanhuksille tarkoitettujen palveluasuntojen rakentamiseen, perusparantamiseen ja hankintaan. Toisaalta on huomattava, että investointiavustusta on opiskelija- ja nuorisoasuntojen kohdalla käytetty myös helpottamaan hankkeiden omarahoitusosuuden kattamista. Lisäksi nuorisoasuntojen rakentamista tähän saakka avustanut Raha-automaattiyhdistys on luopumassa tästä toiminnasta. Samalla, kun investointiavustusten myöntäminen normaaleille opiskelija-, nuoriso- ja senioritaloille lopetetaan, olisi huolehdittava siitä, ettei omarahoitusosuuden kattaminen muodostu näille toimijoille merkittäväksi esteeksi.

Edellä mainittu selvitys osoittaa, että palveluasumisessa havaitut kilpailuongelmat johtuvat pääasiassa kuntien toiminnasta ja puutteellisesta hankintaosaamisesta. Siksi on tärkeää, että kuntien hankintaosaamista parannetaan edelleen. Kunnissa tehtävät tarvearvioinnit paikkakunnalla asuvien erityisryhmien asumistarpeista ovat keskeinen väline sen varmistamiseksi, että avustusta saaville erityisryhmäasunnoille on pitkäaikaista käyttöä paikkakunnalla. Vastaavasti erityisryhmien asunnontarpeiden

puutteellinen selvittäminen voi johtaa virheinvestointeihin ja asuntojen tyhjäkäyttöön. Siksi kuntien on syytä edelleen kehittää tekemiään tarvearviointoja.

Selvityksestä käy myös ilmi, että joillekin erityisryhmäkohteille on myönnetty liian korkeita avustusmääriä. Korkeimpien enimmäisavustusprosenttien osoittaminen nimetyille ryhmille (pitkäaikaisasunnottomat ja kehitysvammaiset) on joissakin tilanteissa johtanut avustusmäärän maksimointiin tarpeesta välittämättä. Siksi investointiavustuksia koskevaa lakia on tarpeen muuttaa niin, että kohderyhmien maininta poistetaan laista ja avustusprosentin määräytyminen tapahtuu pelkästään kohteessa tarvittavien poikkeuksellisten tila- ja varusteratkaisujen sekä asumiskustannusten kohtuullisuuden perusteella.

Keskeiset havainnot ja kehittämis ehdotukset

Investointiavustusjärjestelmä parantaa tehokkaasti erityisryhmien asunto-oloja ja vähentää samalla laitoshoidon tarvetta. Avustusjärjestelmän vaikuttavuutta tulee kuitenkin edelleen kehittää, jotta se kohdistuisi kaikkien suurimmassa tuen tarpeessa oleville ryhmille ja avustusta myönnettäisiin vain sen verran, että asumiskustannukset saadaan kohtuullisiksi ottaen huomioon kussakin kohteessa tarvittavat tilojen ja varusteiden erityisratkaisut ja niiden aiheuttamat lisäkustannukset.

Hankeryhmä esittää toimenpiteiksi:

- Seurataan palveluasumisen tarpeen ja markkinoiden kehitystä ja suunnataan investointiavustukset sen mukaisesti. Jos paikkakunnalle on jo rakennettu tai ollaan rakentamassa riittävästi esimerkiksi vanhuksille tarkoitettuja tehostetun palveluasumisen asuntoja, uutta avustusta niitä varten ei tule myöntää.
- Investointiavustusta on myönnettävä vain sitä eniten tarvitseville erityisryhmille. Tämän vuoksi tavallisten seniori-, opiskelija- ja nuorisoasuntojen avustamisesta luovutaan. Tällaisten asuntojen rakentamista ja perusparantamista voitaisiin edelleen tukea ARAn korkotukilainoituksella, minkä lisäksi ne voisivat saada normaalin vuokra-asuntotuotannon lisäämiseksi mahdollisesti myönnettäviä erityistukia, joita erityisryhmäasunnot eivät saa.
- Muutetaan investointiavustuksia koskevaa lakia siten, että avustusprosentin määräytyminen tapahtuu pelkästään kohteessa tarvittavien poikkeuksellisten tila- ja varusteratkaisujen sekä asumiskustannusten kohtuullisuuden perusteella.
- ARA jatkaa kuntien ja avustuksenhakijoiden aktiivista informaatio-ohjaamista sen varmistamiseksi, että avustettavat kohteet ovat taloudellisesti toimivia, laadullisesti hyviä ja perustuvat pitkäaikaiseen tarpeeseen.

7 Korjausrakentaminen

Nykytila

Rakennusten eri rakenteiden ja järjestelmien normaalista vanhenemisesta ja kulumisesta johtuen Suomen rakennuskannassa on jo käynnistynyt laajamittainen korjausvaihe, jonka arvioidaan kestävän aina 2020-luvun lopulle asti. Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy on arvioinut Suomen rakennuskannan korjausvajeen olevan merkittävä, arvoltaan 30–50 miljardia euroa. Luku ei kuitenkaan sisällä arviota todellisesta korjaustarpeesta, mikä on vain välttämättömien korjausten määrä. Korjausvajeella tarkoitetaan rakennuksen nykyisen kuntotason eroa optimikuntotasaan, joka taas vastaa 75 prosenttia uudisrakentamisen mukaisesta laatutasosta. Yhteensä noin 70 prosenttia 60- ja 70-lukujen asunnoista on lähivuosikymmenien aikana tulossa korjausikään, mikäli perusparannuksen oletetaan olevan tarpeen 30 vuoden välein. Tämän peruskorjausvaiheeseen tulevan asuntokannan arvo kunnostettuna on kansantalouden tilinpidon pohjalta varovaisestikin arvioituna noin 25 miljardia euroa. Myös valtion tukemaan asuntokantaan kohdistuu merkittäviä korjaustarpeita.

Tuleviin korjauksiin on varauduttu vaihtelevasti, mikä vaikeuttaa niiden toteuttamista niin valtion tukemassa asuntokannassa kuin yleisemminkin erityisesti lähiöissä ja heikon asuntokysynnän alueilla. Riskinä on näiden asuntojen rapistuminen, arvonmenetys ja tyhjilleen jääminen. Valtion tukeman asuntokannan osalta tämä saattaisi johtaa luottotappioihin ja yksityisten omistuksessa olevien asuntojen kohdalla varalisuuden menetyksiin. Kiinteistöliiton parhaillaan tekemässä selvityksessä on alkuvuonna 2015 tarkoitus selvittää tarkemmin todellisen korjaustarpeen mittaluokkaa.

Talonrakentamisessa uudisrakentamisen määrä heilahtelee voimakkaasti talouden ja väestönkehityksen myötä. Korjaamisen määrä on sen sijaan kasvanut vakaasti rakennuskannan kasvaessa. Korjausrakentamisen arvo ylitti Suomessa vuonna 2013 ensimmäistä kertaa uudisrakentamisen tason. Tämän odotetaan jäävän pysyväksi ilmiöksi muun läntisen Euroopan tavoin. Vuonna 2015 korjaamisen osuuden kaikesta rakentamisesta arvioidaan olevan 55 prosenttia. Keskeisimmät korjaustarpeet liittyvät linjasaneerauksiin eli putkiremontteihin. Merkittävää lisäkorjaustarvetta vanhassa asuntokannan aiheuttavat rakennusten energiatehokkuuden parantaminen ja hissien rakentaminen. Entistä useammin pohdittavaksi tulee rakennuksen sijainnin ja markkinatilanteen perusteella se, kuinka perusteellisia korjauksia kannattaa tehdä ja onko kaikki korjaaminen järkevää. Pitkäjänteisen kiinteistönhoidon tukemiseksi olisi hyödyllistä saada käyttöön asuinrakennuksen korjaustarvetta analysoiva mittari.

Arvio järjestelmästä ja muutostarpeet

Suomessa annettiin vuonna 2013 ensimmäistä kertaa korjausrakentamista koskevat energiamääräykset, jotka edellyttävät rakennuksen energiatehokkuuden parantamis-

ta luvanvaraisessa korjaamisessa. Korjausten yhteydessä tulisi tehdä kustannustehokkaat energiankulutusta vähentävät toimenpiteet.

Väestön ikääntymisen myötä myös asumisympäristön esteettömyyden parantaminen on nousemassa keskeiseksi kysymykseksi. Vuonna 2011 yli 75-vuotiaista asui kotona 89,6 prosenttia. Ikääntyneiden asumisen kehittämisohjelmassa vuosille 2013–2017 on arvioitu, että vuoteen 2030 Suomeen tarvitaan miljoona esteetöntä asuntoa. Ohjelmassa on asetettu tavoitteeksi 500 hissien jälkiasentaminen vuosittain. Kotona asumista tuetaan pääsääntöisesti vanhusten ja vammaisten henkilöiden asuntojen korjausavustuksilla ja uusien hissien jälkiasentamiseen myönnettävillä avustuksilla. Vanhusten ja vammaisten henkilöiden asuntojen korjausavustukset ovat tarveharkintaisia ja niissä on tulorajat. Hissien rakentamiseen osoitetaan avustusta 50 prosenttia hankintakustannuksista. Monet kunnat myöntävät tämän lisäksi avustusta, jolloin hissien jälkiasentamiseen voi saada tukea yhteensä 60 prosenttia hankintakustannuksista. Hissiavustuksissa ei ole tarveharkintaa, eli tuki on luonteeltaan yleistukea.

Korjausrakentamiseen kohdistettujen julkisten tukien määrä on vaihdellut. Kuluksen eduskuntakauden aikana korjausrakentamisen tuki on alentunut noin 90 miljoonasta eurosta noin 35 miljoonaan euroon vuodessa. Erillisistä energia-avustuksista on luovuttu, ja tuen painopiste on nykyisin lähinnä uusien hissien rakentamisessa ja vanhusten ja vammaisten henkilöiden asuntojen korjaamisessa. Vuoden 2015 talousarviossa vammaisten ja vanhusten henkilöiden asuntojen korjausavustuksiin arvioidaan kohdennettavan noin 12 miljoonaa euroa ja uusien hissien rakentamiseen myönnettäviin avustuksiin noin 18 miljoonaa euroa. Edellä mainitulla summalla rakennettaisiin noin 225 hissiä. Liikkumisesteiden poistoon ja kuntotutkimuksiin arvioidaan käytettävän kolme miljoonaa euroa vuonna 2015, ja pientalojen tarveharkintaisiin energia-avustuksiin noin kaksi miljoonaa euroa. Muista energia-avustuksista on valtiontalouden sopeuttamistoimien seurauksena luovuttu. Tämän lisäksi korjausavustuksia on myönnetty suhdannepoliittisista syistä useaan otteeseen vuosien 2008–2014 aikana. Vuoden 2015 talousarviossa korjausrakentamista tuetaan edellä mainittujen hissi- ja korjausavustusten lisäksi valtion täytetäkauksella, jota myönnetään asunto-osakeyhtiöiden perusparannusten rahoitusta varten.

Keskeiset havainnot ja kehittämisehdotukset

Kiinteistön ylläpito ja korjaaminen ovat ensisijaisesti kiinteistön omistajan vastuulla etenkin, koska korjaukset kasvattavat omistajan varallisuutta. Valtion tulisi keskittyä pääasiassa informaatio-ohjaukseen, jotta korjaukset tehtäisiin oikea-aikaisesti; apukeinona voitaisiin selvittää korjaustarvetta havainnollistavan mittarin luomista ja käyttöönottoa. Vaikka varsinaisesta teknisestä kulumisesta aiheutuvat korjaukset ja korjauksista ylipäänsä syntyvä arvonnousu kohdistuu lähtökohtaisesti omistajalle, on asuntokannan esteettömyyden edistäminen väestön ikääntyessä nopeasti suuri haaste, johon liittyy myös yhteiskunnallinen intressi. Siksi esteettömyyden edistämiseen tarvitaan myös valtion panostusta.

Hankeryhmä esittää toimenpiteiksi:

- Jatketaan valtion tukitoimia pienituloisten, ikääntyneiden ja erityisryhmien, kuten vammaisten henkilöiden kotona asumisen edellytysten parantamiseksi.
- Avustetaan hissien jälkiasentamista ja muita esteettömyyttä tukevia investointeja. Parannetaan tuen kohdentumista asukkaiden tarpeiden mukaan. Avustusprosentin alentamista olisi harkittava.
- Valtion tukeman asuntokannan korjauslainoitusta jatketaan siten, että korjaustarpeeseen voidaan vastata ilman kohtuutonta asumiskustannusten nousua.

8 Asumisen tukien rahoitus

Nykytila

Asumisen tukia rahoitetaan valtion talousarviosta ja talousarvion ulkopuolisesta valtion asuntorahastosta. Asumisen tuotantotuet rahoitetaan valtion asuntorahastosta, ja lisäksi Raha-automaattiyhdistys tukee erityisryhmien asuntorakentamista. Talousarviosta rahoitetaan asumistuet. Myös korjausavustukset on pääsääntöisesti rahoitettu talousarviosta. Lisäksi asumiseen liittyvät verotuet vähentävät valtion verotuloja. Valtiolla on kaikkiaan 11 valtion talousarvion ulkopuolella toimivaa rahastoa. Valtion asuntorahasto on perustettu vuonna 1990 siirtämällä aiemmin budjettivaroista myönnetty aravalainat rahaston peruspääomaksi. Aravalainasaamisia on jäljellä yhteensä noin 6,5 miljardia euroa. Valtion takauksia sisältäviä korkotukilainoja on noin 9,3 miljardia euroa.

Asuntorahastosta maksetaan rahalaitosten myöntämien lainojen korkotuet ja korkotukilainoihin liittyvät avustukset, kunnallistekniikka-avustukset, asuinalueiden kehittämiseen tarkoitetut avustukset, kehittämishankkeiden rahoitus, erilaiset taloudellisissa vaikeuksissa olevien vuokratulojen tukitoimenpiteet sekä vuonna 2015 myönnettävät korjaus- ja energia-avustukset. Rahastosta maksettiin korkotukia ja avustuksia yhteensä 170 miljoonaa euroa vuonna 2013. Näistä korkotukimenoja oli noin 13 miljoonaa euroa. Suurin rahastosta maksettava yksittäinen tukimuoto on viime vuosina ollut erityisryhmien investointiavustukset.

Tämän lisäksi asuntorahasto vastaa korkotukilainojen täytetakauksista, omistus-asuntolainojen valtiontakauksista, vanhoihin aravalainoihin liittyvien ensisijaislainojen takauksista, vuokratulojen takauslainoista ja lainasaamisen turvaamisesta aiheutuvista menoista. Tulonsa rahasto saa vanhojen aravalainojen koroista, lyhennyksistä ja erilaisiin valtiontakauksiin liittyvistä takausmaksuista. Vuodesta 2005 lähtien rahastosta on vuosittain siirretty talousarvioon varoja, joiden yhteismäärä on 1,4 miljardia euroa. Vuonna 2015 siirron suuruus on 66 miljoonaa euroa. Siirron perusteena on ollut korvaus rahastoon talousarviotaloudesta siirretystä pääomasta.

Asuntorahastosta maksettavat tuet eivät sisälly valtiontalouden budjettikehykseen, mikä on mahdollistanut suhdannetoimenpiteiden käyttöönoton tarvittaessa. Talousarviokäsittelyssä vahvistetaan valtuudet uusien lainojen hyväksymiselle ja avustusten myöntämiselle sekä päätetään rahaston varojen siirrosta talousarvioon tai talousarviosta rahastoon. Rahaston olemassaolo kehysmenettelyn ulkopuolella on käytännössä johtanut tilanteeseen, jossa rahastosta maksettavia tukia on tarvittaessa ollut helpompi lisätä kuin kehysmenettelyn piirissä olevia tukia.

Valtion tuotantotuilla rahoitettaviin kohteisiin liittyy säätelyä, joka vaikeuttaa niitä koskevan rahoituksen hankkimista, koska kohteiden vakuusarvo jää matalaksi. Korkotukilainat myöntää pääosin Kuntarahoitus Oyj, jossa valtion on mukana omistajana. Toimenpiteellä on varmistettu rahoituksen saatavuus.

Arvio asumisen tukijärjestelmän rahoitusrakenteesta

Asumistuet ovat pienituloisten kotitalouksien asumismenoja alentavia kulutustukia, jotka maksetaan valtion talousarviosta. Valtion asuntorahastosta myönnettävät tuet liittyvät investointeihin, ja menot sekä takausvastuut jaksottuvat useille vuosille.

Valtiovarainministeriön kehysjärjestelmän kehittämistä pohtinut työryhmä esitti raportissaan (2011), että talousarvion ulkopuolinen asuntorahasto tulisi sisällyttää budjettitalouteen tai jos sulauttamista ei tehdä, niin sen talous tulisi liittää kehysjärjestelmän piiriin. Valtion budjettitalouden menoista kehykset kattavat noin 75 prosenttia. Kehyksen ulkopuolelle on jätetty muun muassa suhdanteiden mukaisesti muuttuvat menot, valtionvelan korkomenot, arvonlisäveromenot, finanssisijoitukset sekä menot, joissa valtio toimii teknisenä suorituksen välittäjänä.

Asuntorahaston sisällyttäminen talousarviotalouteen ei tuo lisätuloja tai säästöjä valtiontalouden kokonaisuuteen. Rahasto on velaton, ja sieltä maksettavien avustusten ja korkotukien määrä on tällä hetkellä nykyisellä alhaisella korkotasolla pienempi kuin rahastoon maksettavien aravalainojen lyhennysten ja korkojen määrä. Rahaston kassa tulee kasvamaan seuraavan vaalikauden aikana nykyisestä noin 300 miljoonasta eurosta yli miljardiin euroon. Rahaston tulovirrat kuitenkin pienevät vähitellen, kun aiemmin myönnetty aravalainat maksetaan takaisin. Lyhyellä aikavälillä rahaston sisällyttäminen talousarvioon lisäisi talousarviotalouden tuloja ja merkitsisi rahastoon kerättyjen varojen purkamista valtion muihin käyttötarkoituksiin. Valtio on kuitenkin sitoutunut tulevien korkotukimenojen maksuun ja vastaa lainoihin liittyvistä takauksista. Nämä nykyisin rahastolla olevat vastuut siirtyisivät katettavaksi tulevien vuosien talousarvioista ilman varautumista. Toisaalta kaikkien tukien rahoittaminen talousarviosta edistäisi eri menoerien arvioimista ja arvottamista samoista lähtökohdista.

Keskeiset havainnot ja kehittämis ehdotukset

Asunto- ja suhdannepolitiikan näkökulmasta valtion asuntorahaston säilyttämisen perusteita ovat rahoituksen varmistaminen pitkäjänteisesti valtion tukemaan asuntotuotantoon ja siihen liittyvien riskien kattaminen. Suhdannepolitiikan näkökulmasta rahastorakenne toimi hyvin 1990-luvun laman sekä nykyisen finanssikriisin aikana ja mahdollisti nopean reagoinnin asuntorakentamisen suhdannetilanteen muuttuessa nopeasti. Jatkossa rahastoa olisi mahdollista hyödyntää myös kaupunkikehittämistä tukevissa investoinneissa. Arvioiden mukaan kaupungistuminen jatkuu voimakkaana ja yli 500 000 ihmisen odotetaan muuttavan kaupunkeihin vuoteen 2030 mennessä.

Hankeryhmä esittää toimenpiteiksi:

- Valtion asuntorahasto säilytetään itsenäisenä valtion talousarvion ulkopuolisena rahastona ja sen asema turvataan.
- Selvitetään mahdollisuuksia käyttää asuntorahaston varoja lainoihin tai sijoitukseen, joista voidaan periä kohtuullinen tuotto ja jotka maksetaan takaisin rahastoon. Tällä voitaisiin edistää investointeja, jotka tukevat asuntorakentamista, kaupunkikehittämistä ja eheää yhdyskuntarakennetta.

9 Yhteenveto hankeryhmän kehittämisehdotuksista

Verotus

Valtion ei tule asumisen verotuksen tai tukien kautta ohjata kotitalouksien valintoja asumisen hallintamuodon suhteen yhtä voimakkaasti kuin nykyisin. Verotuksen ei tule myöskään aiheuttaa lukkiutumisvaikutuksia tai vähentää muuttohalukkuutta.

- Jatketaan asuntolainojen korkovähennysoikeuden pienentämistä asteittain poistaen se kokonaan vuoteen 2019 mennessä. Vallitsevaa alhaista korkotasoa on syytä hyödyntää kiihdyttämällä korkovähennysoikeuden leikkaamista lähivuosina.
- Alennetaan asuinkiinteistöjen kaupasta perittävä varainsiirtovero samalle tasolle kuin osakehuoneistojen kaupasta perittävä varainsiirtovero.
- Poistetaan ensiasunnon hankinnan varainsiirtoverovapaus asumismuotojen neutraalin kohtelun edistämiseksi. Ensiasunnon hankintaa on kuitenkin edelleen syytä tukea ASP-järjestelmällä, koska se vähentää kotitalouksien asuntolainoihin liittyviä riskejä.

Kehittämisehdotusten vaikutukset: Ehdotukset lisäisivät erityisesti pitkällä aikavälillä asuntojen eri hallintamuotojen tasapuolisempaa kohtelua. Korkojen verovähennysoikeuden kaventaminen ja lopulta sen poistaminen vähentäisi lähtökohtaisesti asuntojen omistamisen kannattavuutta, vähentäisi omistusasuntojen kysyntää ja hillitsisi tätä kautta asuntojen hintakehitystä. Samalla toimenpide lisäisi vuokra-asuntojen kysyntää ja edistäisi vuokramarkkinoiden kehittymistä. Toimenpide vähentäisi osaltaan myös kotitalouksien halukkuutta lainanottoon, mikä parantaisi kansantalouden makrovakautta. Asunnon vaihtoon liittyviä kustannuksia, kuten varainsiirtoveroa, olisi perusteltua pienentää asuntomarkkinoiden tehokkuuden, asuntokannan tarkoituksen mukaisen käytön sekä työvoiman liikkuvuuden lisäämiseksi.

Asumistuet

Suoraan kotitalouksille suunnattu tarveharkintainen asumistuki kohdentuu hyvin ja on tässä mielessä hyvä tukimuoto. Se ei ole sidottu tiettyyn asuntoon eikä siten muodosta lukkiutumisvaikutusta eikä vaikeuta työn perässä muuttoa. Tästä huolimatta asumistukijärjestelmissä on tekijöitä, jotka heikentävät työn vastaanottamisen kannattavuutta. Näitä esteitä on edelleen tarpeen purkaa.

- Tilastoidaan jatkossa erikseen, kuinka paljon toimeentulotukea myönnetään asumismenojen kattamiseen. Tällä tavoin voidaan selvittää todellisten asumiseen käytettävien tukien määrä.

- Nostetaan asumistuessa hyväksyttävien asumismenojen enimmäismääriä, jotta voidaan vähentää tarvetta korvata asumismenoja toimeentulotuella. Kehitetään asumistuki- ja toimeentulotukijärjestelmiä siten, että ne kannustavat nykyistä paremmin työn vastaanottamiseen.
- Seurataan ja arvioidaan uuden yleisen asumistukijärjestelmän toimivuutta ja vaikutuksia erityisesti tuensaajien ja asuntomarkkinoiden näkökulmasta.
- Selvitetään, onko edellytyksiä yhdistää eläkkeensaajan asumistuki ja opintotuen asumislisä yleiseen asumistukeen tai yhdenmukaistaa järjestelmien määräytymisperusteita ottaen huomioon eläkeläisten ja opiskelijoiden asumiseen liittyvät erityiskysymykset. Tavoitteena on yksinkertaistaa tukijärjestelmää sekä asiakkaita että hallinnon kannalta, mutta samalla turvata nykyisille tulle asetettujen tavoitteiden toteutuminen.

Kehittämis ehdotusten vaikutukset: Hyväksyttävien asumismenojen enimmäismäärien nostaminen parantaa asumistuen saajien edellytyksiä ottaa vastaan työtä, koska asumistukiin ei liity yhtä suurta kannustinloukkua kuin toimeentulotukeen. Toisaalta toimenpide lisää julkistalouden kustannuksia. Eläkkeensaajan asumistuen ja opintotuen asumislisän yhdistäminen yleiseen asumistukeen tai järjestelmien määräytymisperusteiden yhdenmukaistaminen yksinkertaistaisi tukijärjestelmää sekä asukkaiden että hallinnon kannalta, mutta toisaalta se saattaisi heikentää eläkkeensaajien ja opiskelijoiden asemaa. Siksi asia vaatii jatkoselvitystä.

Asumisen tuotantotuet

Riittävän tonttitarjonnan luominen ja pitkäjänteinen turvaaminen on keskeisessä roolissa uudistuotannon pullonkaulojen purkamisessa. Toimivien asuntomarkkinoiden toteutuessa tuetun asuntotuotannon tarve vähenee. Siten muille kuin erityisryhmille tarkoitetut valtion tuotantotuet on perusteltua kohdentaa ainoastaan suurimmille kaupunkiseuduille, joilla asuntotarjonta ei riittävässä määrin vastaa vallitsevaan kysyntään. Riittävän sitova ja tavoitteellinen maankäytön, asumisen ja liikenteen sopimus kasvukeskuksissa on keskeinen keino asuntotarjonnan lisäämiseksi.

Tuotantotukien käyttäminen on edelleen toistaiseksi perusteltua niillä alueilla, joilla valtion tukemista asunnoista perittävä vuokra alittaa selvästi markkinavuokran. Pelkkiin kysyntätukiin tukeutuminen johtaisi helposti niiden kasvuun, ja samalla ne vaikuttavat asuntojen hintoja ja vuokria nostavasti.

Vuokra-asuminen

- Kohdennetaan muille kuin erityisryhmille tarkoitettua uudistuotantoa koskeva korkotukilainoitus jatkossa vain niille kaupunkiseuduille, joilla on suurin tarve kohtuuhintaisista vuokra-asunnoista. Korkotuetussa uudistuotannossa on syytä painottaa erityisesti kysyntätarvetta vastaavia, lähinnä pieniä, asuntoja. Valtion ja kuntien velvoitteita täsmennetään maankäyttöä, asumista ja liikennettä koskeissa sopimuksissa.
- Selvitetään keinoja valtion tukeman asuntokannan kohdentumisen tehostamiseksi pienituloisille ja vähävaraisille kotitalouksille välttämällä mahdollisia negatiivisia vaikutuksia kuten kannustinloukkuja, segregaaion lisääntymistä ja hallinnollista taakkaa. Selvitetään edellytykset laajentaa asukasvalinta koskemaan asuntokannan sisällä tapahtuvia muuttoja.
- Selvitetään yleishyödyllisen uudistuotannon taloudellisia edellytyksiä ja eri toimijoiden kiinnostusta sekä mahdollisuuksia lisätä valtion tukemien asuntojen tuotantoa nykyisestä.
- Arvioidaan korkotukilainoituksen toimivuutta ja muiden vaihtoehtoisten tukimuotojen, esimerkiksi avustusten, käyttökelpoisuutta. Tuotantotukijärjestelmää

kehittäessä on ensisijaisesti turvattava kohtuullinen vuokrataso asukkaille, mutta samalla on pyrittävä riittävän ymmärrettävään ja hallittavaan järjestelmään toimijoiden kannalta. Kehitetään myös yleishyödyllisyyssäännöksiä siten, että valtion tukema kohtuuhintainen uustuotanto lisääntyy. Tukijärjestelmää kehitettäessä on kuitenkin aina varmistettava, että valtion tuki kanavoituu asukkaiden hyväksi, järjestelmää voidaan valvoa tehokkaasti ja että järjestelmä täyttää myös muut EU-oikeuden sille asettamat vaatimukset.

- Tarkennetaan korkotukijärjestelmää ja erityisesti omakustannusvuokraa koskevia säännöksiä siten, että edistetään asumiskustannusten kohtuullisuuden toteutumista valtion tukemassa asuntokannassa. Esimerkiksi varautumisen tuleviin korjauksiin asukkailta perittävissä vuokrissa tulee olla kohtuullista.

Asumisoikeusasuminen

- Kohdistetaan uusi asumisoikeusasuntotuotanto vain suurimpiin kaupunkeihin, joilla on suurin pula kohtuuhintaisista asunnoista ja asuntojen kysyntä on pysyvää.
- Kehitetään asumisoikeuskohteiden rahoitusrakennetta riskienhallinnan näkökulmasta esimerkiksi siten, että omistajayhteisöt osallistuisivat kohteiden rahoitukseen. Riskejä on perusteltua tarkastella myös perusparantamisen tarpeen kasvaessa.
- Kehitetään asumisoikeusasuntojen asukasvalintajärjestelmää siten, että se on nykyistä toimivampi ja edistää mahdollisuuksia muuttaa valtion tukemista vuokra-asunnoista asumisoikeusasuntoihin.
- Arvioidaan käyttövastikkeiden läpinäkyvyyttä. Kuten valtion tukemassa vuokra-asumisessa, myös asumisoikeusasumisessa varautumisen tuleviin korjauksiin tulee olla kohtuullista. Selvitetään, onko asukkailla riittävät mahdollisuudet osallistua asumisoikeusasuntoja koskevaan päätöksentekoon.

Erityisryhmien asuminen

- Seurataan palveluasumisen tarpeen ja markkinoiden kehitystä ja suunnataan erityisryhmien investointiavustukset sen mukaisesti. Jos paikkakunnalle on jo rakennettu tai ollaan rakentamassa riittävästi esimerkiksi vanhuksille tarkoitettuja tehostetun palveluasumisen asuntoja, uutta avustusta niitä varten ei tule myöntää.
- Myönnetään investointiavustuksia jatkossa vain niitä eniten tarvitseville ryhmille ja luovutaan tavallisten seniori-, opiskelija- ja nuorisoasuntojen avustamisesta. Tällaisten asuntojen rakentamista ja perusparantamista voitaisiin edelleen tukea ARAn korkotukilainoituksella.
- Muutetaan investointiavustuksia koskevaa lakia siten, että avustusprosentin määräytyminen tapahtuu pelkästään kohteessa tarvittavien poikkeuksellisten tila- ja varusteratkaisujen sekä asumiskustannusten kohtuullisuuden perusteella.
- ARA jatkaa kuntien ja avustuksenhakijoiden aktiivista informaatio-ohjaamista sen varmistamiseksi, että avustettavat kohteet ovat taloudellisesti toimivia, laadullisesti hyviä ja perustuvat pitkäaikaiseen tarpeeseen.

Kehittämisehdotusten vaikutukset: Tuotantotuilla lisätään kohtuuhintaista asuntotarjontaa, joka on tarkoitettu pienituloisille ja eniten tukea tarvitseville kotitalouksille. Tuotantotukien kohdentaminen suurimman kysynnän alueille parantaa tukien kustannustehokkuutta. Asuntojen kohdentaminen pienituloisille parantaa asuntomarkkinoilla heikossa asemassa olevien kotitalouksien mahdollisuuksia järjestää asumisensa. Tukijärjestelmiä kehittämällä voidaan lisätä valtion tukeman kohtuuhintaisen vuokra-asuntotuotannon määrää, saada alalle uusia toimijoita sekä varmistaa vuokrien ja käyttövastikkeiden kohtuullisuus entistä paremmin valtion tukemassa vuok-

ra- ja asumisoikeusasuntokannassa. Investointiavustusjärjestelmän vaikuttavuutta parantamalla se kohdistuu entistä paremmin kaikkien suurimmassa tuen tarpeessa oleville ryhmille. Avustusta tulee myöntää vain sen verran, että asumiskustannukset saadaan kohtuullisiksi ottaen huomioon kussakin kohteessa tarvittavat tilojen ja varusteiden erityisratkaisut ja niiden aiheuttamat lisäkustannukset.

Korjausrakentaminen

Kiinteistön ylläpito ja korjaaminen ovat ensisijaisesti kiinteistön omistajan vastuulla etenkin, koska korjaukset kasvattavat omistajan varallisuutta. Asuntokannan esteettömyyden edistäminen väestön ikääntyessä nopeasti on suuri haaste, johon liittyy myös yhteiskunnallinen intressi.

- Jatketaan valtion tukitoimia pienituloisten, ikääntyneiden ja erityisryhmien, kuten vammaisten henkilöiden kotona asumisen edellytysten parantamiseksi.
- Avustetaan hissien jälkiasentamista ja muita esteettömyyttä tukevia investointeja. Parannetaan tuen kohdentumista asukkaiden tarpeiden mukaan. Avustusprosentin alentamista olisi harkittava.
- Valtion tukeman asuntokannan korjauslainoitusta jatketaan siten, että korjaustarpeeseen voidaan vastata ilman kohtuutonta asumiskustannusten nousua.

Asumisen tukien rahoitus

Asunto- ja suhdannepolitiikan näkökulmasta valtion asuntorahaston säilyttämisen perusteita ovat rahoituksen varmistaminen pitkäjänteisesti valtion tukemaan asuntotuotantoon ja siihen liittyvien riskien kattaminen. Suhdannepolitiikan näkökulmasta rahastorakenne toimi hyvin 1990-luvun laman sekä nykyisen finanssikriisin aikana ja mahdollisti nopean reagoinnin asuntorakentamisen suhdannetilanteen muuttuessa nopeasti. Jatkossa rahastoa olisi mahdollista hyödyntää myös kaupunkikehittämistä tukevissa investoinneissa. Arvioiden mukaan kaupungistuminen jatkuu voimakkaana ja yli 500 000 ihmisen odotetaan muuttavan kaupunkeihin vuoteen 2030 mennessä.

- Valtion asuntorahasto säilytetään itsenäisenä valtion talousarvion ulkopuolisena rahastona ja sen asema turvataan.
- Selvitetään mahdollisuuksia käyttää asuntorahaston varoja lainoihin tai sijoitukseen, joista voidaan periä kohtuullinen tuotto ja jotka maksetaan takaisin rahastoon. Tällä voitaisiin edistää investointeja, jotka tukevat asuntorakentamista, kaupunkikehittämistä ja eheää yhdyskuntarakennetta.

Valtiovarainministeriön eriävä mielipide työryhmän loppuraportista

Suomen rakennemuutos, kaupungistuminen, muuttoliike ja etenkin pääkaupunki-seudun kasvava asuntotarve vaativat muutoksia asuntopolitiikan toteuttamiseen. Keskeinen rooli on kaavoituksella ja riittävällä tonttitarjonnalla, minkä myös työryhmä on raportissa tuonut esiin. Samanaikaisesti julkisen talouden selvästi heikentynyt tilanne edellyttää entistä tarkempaa arviointia julkisen tuen kohdentumisesta sitä eniten tarvitseville. Valtion tukema asuntotuotanto ja asuntokannan hyödyntäminen tehokkaammin edellyttäisivät tässä raportissa esitettyä tarkempaa toimenpiteiden kohdentamista asuntopoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Helsingissä valtion tukemissa asunnoissa asuu 10 000 ja koko maassa noin 20 000 sellaista kotitaloutta, jotka kuuluvat kahteen korkeimpaan tulodesiiliin samaan aikaan, kun useilla pienituloisilla on vaikeuksia järjestää asumisensa vapaarahoitteisilla vuokramarkkinoilla. Asumistuen saajista 53 % asuu vapaarahoitteisissa vuokra-asunnoissa, ja heistä suuri osa saa asumismenoihinsa myös toimeentulotukea. Julkisen tuen entistä parempi kohdentuminen ja koko tukijärjestelmän hyväksyttävyyden edellyttäisivät sitä, että valtion tukemat vuokra-asunnot kohdistetaan tähänastista selvemmin pienituloisimmille ja vähävaraisimmille ryhmille. Tästä syystä ARA-asuntojen asukasvalintaan tulisi palauttaa erikseen täsmennettävien järjestelyin tulorajat. Olemassa olevan kannan paremman kohdentumisen takaamiseksi tulo- ja varallisuusrajojen tarkistukset tulisi ulottaa myös nykyisiin asukkaisiin.

Työryhmä esittää, että valtion asuntorahasto säilytetään talousarvion ulkopuolisena rahastona ja että sen varoja ryhdyttäisiin käyttämään lainoihin tai sijoituksiin. Valtiovarainministeriön kannan mukaan kaiken julkisen rahoituksen tulisi olla samanlaisen tarkastelun piirissä huolimatta rahoituslähteestä. Kehysjärjestelmää koskevassa valtiovarainministeriön raportissa on jo vuonna 2011 esitetty, että talousarvion ulkopuolinen rahasto, ml. valtion asuntorahasto, tulisi sisällyttää budjettitalouteen tai sen talous tulisi vähintään olla osa kehysmenettelyä. Tätä taustaa vasten ei ole perusteltua perustaa muuttaa asuntorahaston luonnetta sijoitusrahastoksi, jonka tavoitteena olisi turvata oma olemassaolonsa.

Valtiovarainministeriö korostaa myös, että ARA-asuntojen asukasvalinnan kehittämistä pienituloisia ja vähävaraisia suosivammaksi sekä asuntorahaston sisällyttämisestä budjettitalouden piiriin tai osaksi kehysmenettelyä olisi tarpeen selvittää lisää nimenomaisesti taloudellisesta näkökulmasta käsin.

Jukka Pekkarinen

Talouspolitiikan koordinaattori, ylijohtaja

LIITE 2

Asumisen verotus – katsaus taloustieteelliseen kirjallisuuteen

Essi Eerola, Teemu Lyytikäinen ja Tuukka Saarimaa
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT
3.9.2014

SISÄLLYS

1 Johdanto	46
2 Asumisen verotus – teoreettisia näkökohtia	48
2.1 Asunto (kesto)kulutushyödykkeenä	48
2.2 Asunto sijoituskohteena	49
2.3 Epäsuorat vaikutukset	52
Työmarkkinavaikutukset	52
Ulkoisvaikutukset	52
Kokonaistaloudelliset vaikutukset	54
3 Empiirinen tutkimuskirjallisuus	55
3.1 Hallintamuoto ja asumiskulutus	55
3.2 Säästäminen ja sijoittaminen	57
3.3 Vaihdamista ja muuttaminen	59
3.4 Työmarkkinat	61
3.5 Ulkoisvaikutukset	62
3.6 Tulonjakovaikutukset	65
4 Johtopäätökset	68
Kirjallisuus	70

1 Johdanto

Tässä raportissa luodaan katsaus suomalaisiin ja kansainvälisiin asumisen verotusta käsitteleviin taloustieteellisiin tutkimuksiin. Taloustieteellinen lähestymistapa verotuksen suunnitteluun korostaa sitä, että verojärjestelmä tulee suunnitella yhtenä kokonaisuutena, jossa kullakin verolla on oma tehtävänsä. Koska verotuksen päätavoite on julkisten palveluiden ja tulonsiirtojen rahoittaminen, verotus tulisi suunnitella niin, ettei se ohjaa tarpeettomasti kotitalouksien ja yritysten tekemiä valintoja. Poikkeukset tästä yleisperiaatteesta liittyvät lähinnä tulonjakoon ja ulkoisvaikutuksiin. Tämä lähestymistapa on voimakkaasti esillä muun muassa arvovaltaisessa, Ison-Britannian verojärjestelmän uudistamistarpeita arvioivassa Mirrlees Review'ssä (2010, 2011).

Asumiseen tai asuntoon liittyy useita erityispiirteitä, jotka täytyy ottaa huomioon asumisen verotuksen suunnittelussa. Omistusasujalle asunto on samalla kestokulutushyödyke ja sijoituskohde. Taloustieteen termejä käyttäen asunto voidaankin ajatella pääomahyödykkeenä, joka tuottaa kulutushyödykettä eli asumispalveluita. Tästä syystä asumisen verotusta tulee tarkastella sekä kulutus- että pääomatuloverotuksen näkökulmasta.

Nämä erityispiirteet ovat havaittavissa myös Suomen verojärjestelmässä. Suomessa uudisrakentaminen on arvonnäisöverotuksen piirissä ja asuntojen vaihdantaan kohdistuu varainsiirtovero (pois lukien alle 40-vuotiaat ensiasunnon ostajat). Asuntoja verotetaan myös pääomatulo- ja luovutusvoittoverotuksella. Vuokranantajan vuokratulot ja luovutusvoitot ovat veronalaisia. Vuokranantajalle asuntoon liittyvät kulut, mukaan lukien sen rahoittamiseksi otetun lainan korkomenot, ovat vähennyskelpoisia. Omistusasujan saama tuotto sen sijaan ei ole veronalaista (niin sanottu laskennallinen asuntotulo tai luovutusvoitot kahden vuoden asumisen jälkeen), mutta vuoteen 2012 asti asuntolainan korkomenot olivat kokonaisuudessaan vähennyskelpoisia. Vuodesta 2012 alkaen oman vakituisen asunnon hankkimiseen otetun asuntolainan korkojen vähennysoikeutta on asteittain rajattu. Vuokranantajan ja omistusasujan verokohtelu ei siis ole samanlaista¹. Lisäksi omistusasunnon tuottoa verotetaan lievemmin kuin muiden sijoitusten tuottoa.

Suomessa julkisessa keskustelussa tärkeimmäksi omistusasumisen tueksi mainitaan usein asuntolainojen korkovähennys. Akateeminen taloustieteellinen tutkimus sen sijaan korostaa sitä, että varsinainen omistusasumisen tuki syntyy siitä, että omistusasumisen tuotto eli ns. laskennallinen vuokratulo tai asuntotulo sekä luovutusvoitot ovat verovapaita. Koska asuntovarallisuus muodostaa suuren osan suomalaisten kotitalouksien kokonaisvarallisuudesta, omistusasumisen verotuet ovat fiskaalisesti merkittäviä. Esimerkiksi VATT:n verotukiselvityksen mukaan asuntotu-

¹ Eerola ja Saarimaa (2009) esittävät tarkemmin, millä tavalla verotus vaikuttaa omistus- ja vuokra-asumisen käyttökustannukseen.

lon ja oman asunnon luovutusvoittojen verottomuus vähensivät valtion verotuloja yli 4,5 miljardia euroa².

Suomessa myös kiinteistövero kohdistuu osittain asumiseen. Vakituisen asuinrakennuksen kiinteistövero kohdistuu rakennuksen jälleenhankinta-arvoon ja yleinen kiinteistövero asuin- ja liiketontteihin sekä liikerakennuksiin. Kiinteistövero ei kuitenkaan kohtelee omistus- ja vuokra-asumista eri tavoin, vaan kohdistuu samalla tavalla molempiin hallintamuotoihin. Kiinteistöverotuksesta on kirjoitettu kattavia suomenkielisiä katsauksia, joten emme tarkastele kiinteistöverotusta tässä katsauksessa³.

Edellä kuvatut Suomen järjestelmän keskeiset piirteet eivät ole kovin poikkeuksellisia. Monissa muissakin maissa verojärjestelmä kohtelee omistus- ja vuokra-asumista eri tavalla. OECD:n jäsenmaista vain Islannissa, Luxemburgissa, Hollannissa, Sloveniassa ja Sveitsissä verotetaan omistusasunnon tuottoa. Niissäkin maissa, joissa tällainen vero on käytössä, se on tyypillisesti alhainen. Lisäksi yleensä oman asunnon luovutusvoittoa ei veroteta tai veron maksamista voi lykätä, jos ostaa uuden omistusasunnon. Sen sijaan asuntolainan korkovähennysoikeus on käytössä noin joka toisessa OECD:n jäsenmaassa. Useissa maissa korkovähennysoikeudesta on kuitenkin luovuttu viime vuosina, esimerkiksi Espanjassa vuonna 2011 (Andrews ym., 2011).

Tässä raportissa tarkastelemme tutkimuskirjallisuuden avulla, millä tavalla asumisen verotus ohjaa kotitalouksien käyttäytymistä ja onko ohjaaminen perusteltua vai ei. Lisäksi esittelemme kirjallisuuden perusteella arvioita siitä, kuinka suuria asumisen verotuksen käyttäytymisvaikutukset ovat. Aineistojen parantumisen ja tutkimusmenetelmien kehittymisen takia monet vanhemmat tutkimustulokset ovat joutuneet uudelleenarvioinnin kohteeksi. Tästä syystä keskitymme mahdollisuuksien mukaan viime vuosina tehtyihin tutkimuksiin. Tavoitteemme ei ole pelkästään esitellä tutkimustuloksia vaan myös arvioida tutkimustulosten luotettavuutta sekä keskustella siitä, miksi moniin tärkeisiin kysymyksiin on hyvin vaikeaa vastata luotettavasti.

Katsaus etenee seuraavasti. Seuraavassa luvussa käsitellään asumisen verotukseen liittyviä talousteoreettisia näkökohtia. Luvussa 3 esitellään ja arvioidaan asumisen verotukseen liittyviä empiirisiä tutkimuksia. Luvussa 4 puolestaan esitetään johtopäätökset.

2 Ks. http://www.vatt.fi/file/verotukiselvitys/Verotuet_kaikki_luettelo2010_2014.pdf [viitattu 13.2.2015]. On muistettava, että verotukiselvityksessä ei huomioida käyttäytymisvaikutuksia. Ei voida siis olettaa, että verotulot kasvaisivat täsmälleen selvityksessä mainitun summan verran, jos verotuki poistetaan. Selvityksen luvut ovat kuitenkin suuntaa-antavia.

3 Materiaalia ja kirjallisuusviitteitä löytyy muun muassa julkaisusta VATT Analyysi: Hyvän verojärjestelmän periaatteet, VATT Julkaisut 63.

2 Asumisen verotus – teoreettisia näkökohtia

Tässä luvussa tarkastelemme asumisen verotukseen liittyviä periaatteellisia kysymyksiä ja verotuksen kannustinvaikutuksia. Luvussa esitellään ja tulkitaan taloustieteellistä kirjallisuutta, jossa on pyritty arvioimaan, minkälaisia kannustinvaikutuksia asumisen verokohtelulla on. Jotta näin voi tehdä, asumisen verotusta tulee tarkastella osana koko verojärjestelmää.

Kun arvioidaan asumisen verotusta suhteessa muuhun verotukseen, tärkeimpiä näkökohtia ovat

- i. *Asunto kulutushyödykkeenä*: Eroaako asunnon tai asumispalveluiden verotus muiden kulutushyödykkeiden verotuksesta?
- ii. *Asunto sijoituskohteena*: Verotetaanko asunnon tuottoa samalla tavalla kuin muiden sijoituskohteiden tuottoa? Verotetaanko asunnon tuottoa samalla tavalla riippumatta asunnon hallintamuodosta (omistus- vs. vuokra-asunto)?

Tarkastelemme seuraavaksi ensin asumispalveluiden kulutuksen verotukseen liittyviä kysymyksiä. Asumispalveluiden kulutuksen verotuksesta on yllättävän vähän tutkimusta, mutta asiaa tarkastellaan kattavasti Ison-Britannian verojärjestelmän uudistamista tarkastelevassa Mirrlees Review'ssä (luku 16, 2011). Esityksemme perustuu siihen.

Tämän jälkeen tarkastelemme asuntoa sijoituskohteena ja verotuksen aiheuttamia kannustinvaikutuksia. Näistä teemoista on paljon tutkimuskirjallisuutta. Esittelemme ensin tutkimuksia, joissa tarkastellaan, millä tavalla verotus ohjaa kotitalouksien tekemiä valintoja. Tämän jälkeen esittelemme kirjallisuutta, jossa arvioidaan mahdollisia epäsuoria vaikutuksia, jotka seuraavat kotitalouksien tekemistä valinnoista. Lopuksi tarkastelemme sitä, millaisia kokonaistaloudellisia vaikutuksia asumisen verokohtelulla on arvioitu olevan.

2.1

Asunto (kesto)kulutushyödykkeenä

Asunto on pitkäikäinen kestopulutushyödyke, joten sen verotusta tulee arvioida suhteessa muiden hyödykkeiden verotukseen. Kuten edellä on todettu, luonnollinen lähtökohta on se, että asumispalveluita verotetaan samalla tavalla kuin muidenkin hyödykkeiden tuottamaa hyötyä, jos ei ole mitään erityistä syytä kannustaa asumispalveluiden kulutukseen.

Periaatteessa kestopulutushyödykkeen tuottamaa palveluvirtaa voidaan verottaa kahdella tavalla. Ensimmäinen vaihtoehto on verottaa hyödykettä arvonlisäverolla silloin, kun se myydään ensimmäisen kerran. Koska kestopulutushyödykkeen arvo

määräytyy sen tuottaman palveluvirran arvon perusteella, arvonlisävero voidaan ajatella koko palveluvirtaan liittyvänä verona, joka tavallaan peritään etukäteen siinä vaiheessa, kun asunto myydään ensimmäisen kerran.

Toinen vaihtoehto on verottaa palveluvirtaa vuosittain. Tällöin vero perustuisi asunnon vuokra-arvoon. Omistusasumisen tapauksessa tämä voisi olla esimerkiksi tietty tuotto prosentti asunnon arvosta⁴.

Varainsiirtovero ei ole verrannollinen kumpaankaan edellä kuvattuun tapaan verottaa asunnon tuottaman palveluvirran arvoa. Toki siinä erikoistapauksessa, että hyödyke myydään vain kerran, arvonlisävero ja varainsiirtovero toimivat samalla tavalla. Käytännössä pitkäikäisten kestokulutushyödykkeiden, erityisesti asuntojen, varainsiirtoveron kannustinvaikutukset ovat kuitenkin täysin erilaiset kuin yllä kuvattujen kulutusverojen.

Varainsiirtovero lisää omistusasujien muuttokustannuksia ja asuntosijoittajien kaupankäynnin kustannuksia. Vero muodostaa kiilan ostajan maksuhalukkuuden ja myyjän hintatoiveen välille. Jotta asuntokauppa voi toteutua, ostajan maksuhalukkuuden on oltava vähintään veron verran myyjän hintatoivetta korkeampi. Varainsiirtoveroa on helppo väistää jättämällä kaupat tekemättä. Kotitaloudet saattavat esimerkiksi vähentää muuttamista elinkaarensa aikana, jolloin he asuvat useammin elämäntilanteeseensa sopimattomissa asunnoissa⁵. Tästä aiheutuu haittaa (hyvinvointitappio), joka voi olla erittäin suuri suhteessa verotuloihin, mikäli varainsiirtovero vähentää asuntokauppoja ja muuttamista merkittävästi (ks. esim. Best ja Kleven, 2014 sekä Lyytikäinen, 2013).

2.2

Asunto sijoituskohteena

Arvioitaessa asunnon verotusta suhteessa muiden sijoituskohteiden verotukseen tärkeimpiä elementtejä ovat asunnon tuottaman palveluvirran arvon (asuntotulo tai vuokra) kohtelu pääomatuloverotuksessa ja arvonnousun kohtelu luovutusvoittoverotuksessa. Pääomatuloverotus voi vaikuttaa siihen, onko edullisempaa asua vuokralla kuin omassa asunnossa ja siihen, kannattaako säästää omaan asuntoon vai muulla tavalla⁶. Jos omasta asunnosta saatavan palveluvirran arvoa ei veroteta, mutta vuokratuloa verotetaan, vuokra-asunnosta kerätään enemmän veroja kuin täysin samanlaisesta omistusasunnosta. (Myös mahdolliset erot luovutusvoittoverotuksessa

4 Mirrlees Review suosittelee Isolle-Britannialle tätä vaihtoehtoa. Koska asunnot ovat hyvin pitkäikäisiä, asunnon tuottaman palveluvirran arvo voi heilahdella tavalla, jota ei voitu ennakoita silloin, kun asunto rakennettiin (eli se ei heijastu asunnon hintaan silloin, kun asunto ensimmäisen kerran myydään). Periaatteessa tämä ongelma koskee kaikkia kestokulutushyödykkeitä, mutta asunnoissa ongelma voi olla suurempi esimerkiksi sen takia, että asunnon tuottaman palveluvirran arvo riippuu myös asunnon sijainnista. Asuntojen pitkäikäisyydestä seuraa myös se, että jos uudistuotantoon aletaan soveltaa arvonlisäverotusta jonakin tiettyinä hetkenä, vero koskee vain pientä osaa koko asuntokannasta. Näiden seikkojen takia Mirrlees Review pitää vuotuista veroa parempana vaihtoehtona kuin arvonlisävero. Arvion taustalla on se, että nykyisin Isossa-Britanniassa uudisrakentamisen arvonlisävero on nolla prosenttia. Sen sijaan Suomessa uudisrakentaminen on arvonlisäveron piirissä.

5 Varainsiirtoveron, kuten muidenkin verojen, aiheuttamaa haittaa voidaan mitata rahallisesti. Ajatellaan esimerkiksi tilannetta, jossa myyjä olisi valmis myymään omakotitalonsa 200 000 eurolla ja ostaja maksamaan enintään 207 000 euroa. Ostajaehdokkaat siis arvostaa asuntoa enemmän kuin myyjä. Jos kauppa toteutuu, ostajan on kuitenkin maksettava varainsiirtoveroa 4 prosenttia talon hinnasta. Tämä tarkoittaa, että kauppaa ei synnykään. Ostajan pitäisi nimittäin olla valmis maksamaan 208 000 euroa, jotta myyjä saisi haluamansa 200 000 euroa verojen jälkeen. Ilman varainsiirtoveroa hinta asettuisi ostajan ja myyjän arvostuksen välille, esimerkiksi 203 500 euroon. Molemmat osapuolet kokisivat tehneensä hyvän kaupan ja kauppa lisäisi heidän hyvinvointiaan yhteensä 7 000 eurolla. Varainsiirtovero vähensi ostajan ja myyjän hyvinvointia yhteensä 7 000 eurolla. Samalla verotulot kaupasta jäivät saamatta.

6 Vuokra- ja omistusasuminen poikkeavat toisistaan myös monilla muilla tavoilla kuin verokohtelun osalta. Valinta omistus- ja vuokra-asumisen välillä riippuu toki näistä muistakin eroista.

vaikuttavat tähän.) Koska vuokranantaja pystyy ainakin pitkällä aikavälillä vyöryttämään vuokratulosta maksettavan pääomatuloveron vuokralaiselle korkeampana vuokrana, pääomatuloverotus kannustaa kotitalouksia valitsemaan omistusasumisen vuokra-asumisen sijaan. Tämän kannustinvaikutuksen suuruus riippuu siitä, kuinka kireää vuokratulojen verotus on. Jos pääomatuloverotus kiristyy, omistusasumisen veroetu suhteessa vuokra-asumiseen kasvaa. Koska vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen verotus pääomatuloverotuksessa seuraa muiden sijoitusten tuoton verotusta, omistusasumisen verokohtelu on erilainen kuin muiden sijoituskohteiden tuoton verokohtelu.

Verotus siis kannustaa valitsemaan omistusasunnon vuokra-asunnon sijaan ja kannustaa säästämään omaan asuntoon muiden sijoituskohteiden sijaan. Tähän liittyy useita näkökohtia. Ensinnäkin luottorajoitteiden takia kuka tahansa ei voi hankkia omistusasuntoa, vaan hankinta edellyttää ainakin jonkinlaista omarahoitusosuutta. Näin ollen, kun verotus kannustaa valitsemaan omistusasunnon, se kannustaa samalla säästämään nimenomaan nuorena (ks. esim. Gervais, 2002).

Toiseksi omistusasujalle päätös siitä, kuinka paljon investoida asuntovarallisuuteen, ei ole riippumaton asumispalveluiden kulutuspäätöksestä. Tämä johtuu siitä, että omistusasuja ei voi omistaa vain osaa asunnostaan. Jos verotus kannustaa valitsemaan omistusasumisen vuokra-asumisen sijaan, se rajoittaa samalla kotitalouden mahdollisuutta valita, miten jakaa sijoitusvarallisuus eri varallisuuskohteisiin (ks. esim. Henderson ja Ioannides, 1983, Brueckner, 1997, Flavin ja Yamashita, 2002). Esimerkiksi Flavin ja Yamashita (2002) osoittivat simulointimallia ja eri sijoituskohteiden historiallisia tuottoja käyttämällä, että omistusasujan optimaalinen rahoitusportfolio riippuu voimakkaasti asuntolainan ja asunnon arvon suhteesta. Mitä suurempi asuntolaina on suhteessa asunnon arvoon, sitä vähemmän riskiä omistusasujan kannattaa ottaa rahoitusmarkkinoilla⁷.

Kirjallisuudessa on esitetty myös muita syitä, miksi omistusasuminen voi vaikuttaa kotitalouksien sijoituskäyttäytymiseen. Esimerkiksi Fratantoni (1998) argumentoi, että asuntolainan takaisinmaksu luo taloudellisen sitoumuksen, jonka rikkominen johtaa muuttamiseen ja mahdollisiin luottomerkitöihin. Tässä tilanteessa omistusasuja säästää riskittömiin sijoituskohteisiin ja välttää osake-säästämistä, jotta maksukyvyttömyys ei realisoidu. Chetty ja Szeidl (2007) johtavat vastaavanlaisia teoreettisia tuloksia.

Jos omistus- ja vuokra-asumisen veroero on suuri, kotitalouden kannattaa sijoittaa omaan asuntoon kohtuullisen suurellakin velkavivulla. Tällöin omistusasujan nettovarallisuuden arvo riippuu voimakkaasti asunnon arvosta (ks. esim. Berkovec ja Fullerton, 1992). Tällainen varallisuusasema voi olla riskipitoinen, jos asuntojen hintakehitys vaihtelee paljon esimerkiksi eri työmarkkina-alueiden välillä. Vaikein tilanne on se, että kotitalous joutuu työttömäksi samalla, kun asuntojen hintataso omalla työmarkkina-alueella laskee verrattuna muihin alueisiin. Tällöin velkaantuneen omistusasujan nettovarallisuus pienenee voimakkaasti tilanteessa, jossa asunto ehkä haluttaisiin myydä.

Asuntovarallisuuden tuoton verotuksen lisäksi asuntolainan korkovähennysoikeus vaikuttaa omistusasujan asumiskustannukseen. Jos asuntolainan korkomenot saa vähentää kokonaisuudessaan, omistusasujan asumiskustannus ei riipu rahoitusmuodosta (oma vs. velkarahoitus). Asuntolainan korkovähennysoikeus voidaankin nähdä tapana laajentaa asuntotulon verottomuuden verotuki myös niille kotitalouksille, jotka rahoittavat omistusasunnon pääosin lainalla (ks. esim. Hendershott ja Pryce, 2006).

Korkovähennysoikeuden poistamisella voi arvioida olevan kolmenlaisia kannustinvaikutuksia. Ensinnäkin lyhyellä aikavälillä kotitalouksien kannattaa myydä muu-

7 Saarimaa (2008) on tarkastellut samaa kysymystä käyttäen suomalaista aineistoa.

ta rahoitusvarallisuutta ja lyhentää asuntolainaa (eli siirtää varallisuutta rahoitusvarallisuudesta asuntovarallisuuteen). Jos näin tapahtuu, korkovähennysoikeuden poistaminen lisää verotuottoja vähemmän kuin verotukiselvityksissä esitetty staattinen verotuottovaikutus antaisi ymmärtää. Tämä korkovähennysoikeuden poistamisen vaikutus riippuukin väistämättä siitä, miten rahoitusvarallisuus on jakautunut suhteessa asuntolainakannan jakautumiseen. Toiseksi korkovähennysoikeuden poistaminen kannustaa lykkäämään asunnon ostoa (tai rahoittamaan suuremman osan asunnosta omilla säästöillä asuntolainan sijaan). Lisäksi korkovähennysoikeuden poistaminen kannustaa kuluttamaan vähemmän asumispalveluita, koska poistaminen nostaa omistusasumisen käyttökustannusta, jos kotitaloudella on asuntolainaa.

Asuntolainan korkovähennysoikeuden vaikutusta verotuottoihin on pyritty arvioimaan simulaatiomallien avulla. Tutkimukset eroavat toisistaan sen suhteen, kuinka paljon asuntolainan kysynnän oletetaan pienenevän, kun lainan kustannus kasvaa ja mitä varallisuuseriä kotitalouksien oletetaan voivan siirtää asuntovarallisuudeksi. Gervais ja Pandey (2008) arvioivat, että korkovähennyksen poistaminen tuottaisi Yhdysvalloissa 36–66 prosenttia staattisiin verotuottolaskelmiin perustuvista arvioista. Poterba ja Sinai (2011) arvioivat, että jos kaikki asuntovelalliset kotitaloudet Yhdysvalloissa siirtäisivät rahoitusvarallisuutta asuntovarallisuuteen lyhentämällä asuntolainaa, korkovähennysoikeuden poistaminen tuottaisi noin 70 prosenttia staattisista verotuottoarvioista.

Luovutusvoittoverotus perustuu tyypillisesti siihen, että arvonnousua verotetaan silloin, kun se realisoidaan, eikä esimerkiksi vuosittain silloin kun se syntyy. Tästä seuraa se, että varallisuuden myyntiä lykkäämällä voidaan lykätä myös veron maksua. Tätä verotuksen aiheuttamaa lukitusvaikutusta on tarkasteltu kattavasti pääomatuloverotusta koskevassa kirjallisuudessa (ks. esim. Auerbach ja Bratford, 2004). Keskeinen johtopäätös on se, että luovutusvoittoverotuksen takia on mahdollista, että säästöt kannattaa pitää vanhassa vähemmän tuottavassa kohteessa uuden paremmin tuottavan kohteen sijaan. Realisoinnin yhteydessä kerättävä vero voi siis johtaa resurssien epäoptimaaliseen kohdentumiseen.

Oman asunnon arvonnousun verottamiseen liittyy vastaava lukitusvaikutus. Tämä tarkoittaa, että asuntoon sidotut varat kannattaa pitää asunnossa sen sijaan, että ne siirrettäisiin johonkin muuhun sijoituskohteeseen, koska luovutusvoittoveron maksamista pystytään lykkäämään lykkäämällä asunnon myyntiä.

Vaikka kotitalous ei haluaisikaan siirtää varallisuutta asuntovarallisuudesta muuhun varallisuuteen tai kulutukseen, luovutusvoittoverotus voi vaikuttaa muuttopäätöksiin, koska se nostaa omistusasujien muuttokustannusta. Ajatellaan esimerkiksi tilannetta, jossa kotitalous haluaisi muuttaa esimerkiksi toiselle paikkakunnalle samanlaiseen ja yhtä arvokkaaseen omistusasuntoon kuin sen nykyinen asunto. Jos oman asunnon luovutusvoitto on veronalaista, muuttaminen maksaa sitä enemmän mitä enemmän nykyisen asunnon arvo on noussut sinä aikana, kun kotitalous on asunut siinä. Oman asunnon arvonnousun luovutusvoittoverotus voi siis vaikuttaa sekä resurssien allokoitumiseen että kotitalouksien liikkuvuuteen (ks. esim. Cunningham ja Engelhardt, 2008).

Toisaalta asuntojen hintavaihtelut tekevät omistusasunnosta riskillisen sijoituskohteen erityisesti, jos asuntojen hintakehitys on erilainen eri työmarkkina-alueilla. Luovutusvoittoverotus, johon sisältyy täydellinen luovutustappioiden vähennyskelpoisuus, voi pienentää tätä riskiä. Luovutusvoittoverotus leikkaa osan positiivisesta arvonnoususta ja kannustaa lykkäämään myymistä, jos asunnon on arvo noussut. Vastaavasti jos asunnon arvon on laskenut, luovutusvoittoverotus pienentää kotitalouden tappiota ja tekee myymisestä houkuttelevampaa verrattuna tilanteeseen, jossa kotitalous joutuu kantamaan tappion kokonaan itse. Vähennyskelpoisuus voi siis pienentää erityisesti velkaantuneen kotitalouden nettovarallisuuden laskua asuntohintojen laskiessa ja voi vaikuttaa velkaantuneen kotitalouden mahdollisuuteen

muuttaa tilanteessa, jossa asuntojen hinnat laskevat (ks. esim. Sheffrin ja Turner, 2001). Käytännössä se, kuinka voimakas tällainen vaikutus voi olla, riippuu verotuksen yksityiskohdista, muun muassa siitä, mistä tuloista tappion saa vähentää.

2.3

Epäsuorat vaikutukset

Edellä tarkastelimme, miten asumisen verokohtelu voi ohjata kotitalouksien päätöksiä. Tässä luvussa tarkastelemme, miten nämä kotitalouksien päätökset voivat heijastua työmarkkinoiden toimintaan tai vaikuttaa suoraan muiden kotitalouksien hyvinvointiin. Lopuksi tarkastelemme lyhyesti tutkimuksia, joissa on arvioitu erilaisten mallikehikkojen avulla, minkälaisia kokonaistaloudellisia vaikutuksia edellä kuvatuilla kannustinvaikutuksilla voi olla.

Työmarkkinavaikutukset

Asumisen verokohtelulla voi olla yhteys työmarkkinoiden toimintaan. Erityisesti omistusasumisen verotuella väitetään usein olevan haitallisia työmarkkinavaikutuksia sikäli, kun se nostaa omistusasumisastetta. Esimerkiksi Oswald (1996) on esittänyt, että korkea omistusasumisaste saattaa selittää merkittävän osan kehittyneiden maiden työttömyydestä. Tämä johtuu siitä, että omistusasujan muuttokustannukset ovat korkeammat kuin vuokra-asujan, joten omistusasuminen itsessään voi vähentää liikkuvuutta. Tämä mahdollinen vaikutus riippuu tietysti myös siitä, millä tavalla vuokra-asuntomarkkinat toimivat. Tutkimuskirjallisuudessa on pyritty tarkastelemaan sekä sitä, miten ja miksi kotitalouden oma valinta omistus- ja vuokra-asumisen välillä vaikuttaa kotitalouden työttömyysriskiin sekä sitä, miten ja miksi jonkin alueen omistusasumisaste vaikuttaa koko alueen asukkaiden työttömyysriskiin.

Coulson ja Fisher (2009) tarkastelevat hallintamuodon ja työmarkkinoiden välisiä yhteyksiä käyttäen etsintämalleja, jotka eroavat toisistaan sen suhteen, millä tavalla palkat määräytyvät. Malleissa omistusasujat eivät ole yhtä liikkuvia kuin vuokralaiset. Tästä seuraa, että omistusasujien työpaikkojen etsintäalue on pienempi ja että he hyväksyvät alempia palkkatarjouksia kuin muuten samanlaiset vuokralaiset. Jos palkoista neuvotellaan (*wage bargaining*), omistusasujien alemmat palkkavaateet saattavat johtaa yritysten voittojen kasvuun. Yritysten voittojen kasvu voi puolestaan houkutella alueelle uusia yrityksiä ja kasvattaa sitä kautta alueen työllisyyttä. Omistusasumisasteen nousu voi siis johtaa alueen työllisyyden kasvuun, vaikka omistusasuminen lisäisikin yksilön työttömyysriskiä. Jos palkat sen sijaan määräytyvät yritysten ilmoitusten perusteella (*wage posting*), omistusasujien työttömyysriski on pienempi kuin vuokralaisten. Koska omistusasujat hyväksyvät huonompia palkkatarjouksia kuin samanlaiset vuokralaiset, tässä tilanteessa omistusasumisasteen nousu voi lisätä vuokralaisten työttömyyttä. Tämä syrjäyttämisaikutus voi olla niin suuri, että omistusasumisasteen nousun seurauksena koko alueen työttömyysaste kasvaa. Nämä teoreettiset tulokset viittaavat siihen, että omistusasumisen ja työttömyyden välinen yhteys riippuu paikallisten työmarkkinoiden toiminnan yksityiskohdista.

Ulkoisvaikutukset

Omistusasumisen tukeminen voi olla perusteltua, mikäli omistusasuminen aiheuttaa positiivisia ulkoisvaikutuksia. Positiivinen ulkoisvaikutus syntyy silloin, kun yksittäisen kotitalouden omistusasumisvalinta hyödyttää myös muita kotitalouksia.

Tällöin koko yhteiskunta hyötyy siitä, että mahdollisimman moni kotitalous asuu omistusasunnossa.

DiPasquale ja Glaeser (1999) sekä Hoff ja Sen (2005) tarkastelevat omistusasujien ja vuokralaisten kannustimia investoida omaan naapurustoonsa ja havaitsevat, että omistus- ja vuokra-asujien investointikannustimet ovat hyvin erilaiset⁸. Tämä johtuu kahdesta seikasta. Ensinnäkin omistusasujat muuttavat vuokralaisia harvemmin joutuessaan muun muassa korkeista transaktiokustannuksista. Omistusasujien kannustimet investoida ovat voimakkaammat, koska odotettu hyöty investoinneista on suurempi. Toinen syy liittyy siihen, että suuri osa omistusasujien varallisuudesta on sitoutunut asuntoon eli varallisuuskohteeseen, jonka arvo riippuu paitsi asunnon ominaisuuksista ja sijainnista myös naapuruston laadusta. Omistusasujien siis kannattaa pitää huolta asuinympäristöstään sekä äänestää paikallisten julkishyödykkeiden puolesta, koska niiden arvo kapitalisoituu asuntojen hintoihin. Vuokralaisilla nämä kannustimet ovat pienemmät, koska naapuruston laadun paranemisen myötä myös vuokrataso nousee.

Se, millä tavalla naapuruston laadun muutokset heijastuvat asuntojen hintoihin, riippuu kuitenkin tarjonnan joustavuudesta. Mikäli asuntotarjonta reagoi nopeasti naapuruston laadun paranemiseen, hintojen nousun sijaan asuntojen määrä naapurustossa kasvaa, eikä omistusasujien varallisuuden arvo nouse. Jos tarjonta on täysin joustavaa, omistusasujien ja vuokralaisten investointi-kannustimet ovat samankaltaiset.

Tässä yhteydessä voidaan kysyä, eikö vuokranantajilla ole vastaavia asuntovarallisuuteen liittyviä kannustimia kuin omistusasujilla. Vuokranantajat tietenkin hyötывät asunnon arvonnoususta kuten omistusasujat, mutta vuokranantajien investointikustannukset voivat olla suuremmat kuin omistusasujien, koska vuokranantajat asuvat harvoin itse alueella, jolla omistavat vuokra-asuntoja. Tällaiset vuokranantajat eivät myöskään itse suoraan hyödy investoinnin tuotoista.

Yhden naapuruston laadun paraneminen voi myös tapahtua muiden naapurustojen kustannuksella, jolloin omistusasujien investoinnit tai poliittinen toiminta aiheuttavat negatiivisia ulkoisvaikutuksia muilla alueilla asuville kotitalouksille. Omistusasujilla on kannustin estää esimerkiksi sosiaalisten vuokra-asuntojen tai liiketonttien kaavoitus asuinalueelleen tai sen lähistölle (*NIMBY*-ilmiö). Tämä voi parantaa omistusasujan ja hänen lähinaapureidensa hyvinvointia, mutta voi toisaalta siirtää mahdolliset haitat muille alueille. Yhdessä naapurustossa aiheutuva positiivinen ulkoisvaikutus kumoutuu koko kaupungin tasolla tapahtuvien negatiivisten vaikutusten myötä.

Lisäksi on syytä huomata, että asuntotarjonnan joustavuus voi suoraan riippua kaupungin omistusasumisasteesta, koska omistusasujat ovat merkittävä poliittinen ryhmä ja asuntojen tarjonta on viime kädessä poliittinen valinta julkisen sektorin kaavoitusmonopolin myötä. Ortalo-Magne ja Prat (2014) esittävät mallin, jossa kaupungin korkea omistusasumisaste johtaa kaupungin kasvun rajoittamiseen. Tämänkin tuloksen taustalla ovat asuntojen hintoihin liittyvät kannustimet. Asuinrakentamisen alentaa kaupunkialueen vuokratasoa, mikä puolestaan alentaa omistusasujien asuntovarallisuuden arvoa. Jos mediaaniäänestäjä on omistusasuja, kaupunki jää pienemmäksi ja kaupungin asumiskustannukset ovat korkeammat kuin jos mediaaniäänestäjä on vuokra-asuja. Teorian mukaan omistusasumisen verotuet siis kannustavat kotitalouksia sijoittamaan asuntovarallisuuteen ja äänestämään kasvurajoitteiden puolesta, mikä pienentää kaupunkien kokoa ja nostaa asumiskustannuksia.

Yhteenvedon voidaan todeta, että omistusasumiseen liittyvät ulkoisvaikutukset voivat olla negatiivisia ja positiivisia. Lisäksi on todennäköistä, että ulkoisvaiku-

8 Ks. myös Fischel (2001).

tusten suuruus on erilainen tiiviisti rakennetulla kaupunkialueella, jolla asuntokanta ei kasva verrattuna haja-asutusalueisiin, joilla asuntokannan kasvulle ei ole voimakkaita rajoitteita. On myös mahdollista, että omistusasujat vaikuttavat asuntotarjonnan joustavuuteen poliittisen prosessin kautta.

Kokonaistaloudelliset vaikutukset

Minkälaisia kokonaistaloudellisia vaikutuksia edellä kuvatuilla kannustinvaikutuksilla voi olla? Useissa tutkimuksissa on tarkasteltu erilaisten (yleisen tasapainon) mallikehikkojen avulla, minkälaisia vaikutuksia asuntovarallisuuden ja muiden sijoituskohteiden erilaisella verokohtelulla on. Esimerkiksi Skinner (1996) ja Gervais (2002) arvioivat, että omistusasumisen tuoton verovapaus yhdistettynä muun varallisuuden tuoton verottamiseen pienentää tuotannollisen pääoman määrää, koska kotitaloudet sijoittavat mieluummin asuntoon kuin rahoitusvarallisuuteen. Tämän seurauksena korkotaso on korkeampi ja palkkataso on alhaisempi kuin tilanteessa, jossa omistusasumisen tuottoa verotettaisiin samalla tavalla kuin muun varallisuuden tuottoa.

Mielenkiintoista on se, että esimerkiksi Gervaisin mallitulosten mukaan kaikkien kotitalouksien hyvinvointi olisi korkeampi, jos omistusasumisen tuottoa verotettaisiin samalla tavalla kuin muidenkin varallisuuskohteiden tuottoa ja pääoman tuoton verotus asetettaisiin niin, että muutos olisi verotuloneutraali. Kaikki tulevaisuuden sukupolvet valitsisivat siis mieluummin järjestelmän, jossa omistusasumisen tuottoa verotetaan samalla tavalla kuin muidenkin varallisuuskohteiden tuottoa kuin nykyisen järjestelmän. Tällaista vertailutilannetta ei tietysti todellisuudessa ole olemassa, vaan uudistuksia tehdään tilanteissa, joissa osa kotitalouksista on jo tehnyt investointipäätöksiä nykyisen järjestelmän ehdoilla. Jos otetaan huomioon siirtymä nykyjärjestelmästä uuteen järjestelmään, monien nykyisen järjestelmän aikana asuntoinvestointipäätöksiä tehneiden kotitalouksien hyvinvointi todennäköisesti laskee muutoksen seurauksena (ks. esim. Skinner, 1996, Eerola ja Määttä, 2006).

Yleisen tasapainon kehikoissa tehdyt laskelmat koskevat yleensä ns. suljettuja talouksia⁹. Tämän takia yllä kuvatut yleisen tasapainon mallitulokset eivät välttämättä ole suoraan sovellettavissa Suomen kaltaisen pienen avotalouden tilanteen arvioimisessa. Tämä johtuu siitä, ettei ole perusteltua ajatella, että Suomen tuotannollisen pääomakannan koko määräytyisi kotimaisen säästämisen perusteella.

Tämä ei tarkoita sitä, ettei avotaloudessa havaittaisi mitään vastaavia vaikutuksia, jos asumisen verokohtelu tehtäisiin yhdenmukaiseksi muiden sijoituskohteiden verotuksen kanssa. Omistusasumisen tuoton verollisuus sallisi muiden sijoituskohteiden verotuksen keventämisen, jos uudistus toteutettaisiin siten, että kokonaisverot eivät muutu. Jos muiden sijoituskohteiden tuoton verotus kevenee, pääoman verojen jälkeinen tuotto nousee. Jos pääoman kansainvälinen liikkuvuus määräytyy verojen jälkeisen tuoton perusteella, tuotannollinen pääomakanta kasvaa. Verouudistusten vaikutukset voivat siis olla osittain samankaltaisia pienessä avotaloudessa, vaikka niiden taustalla oleva mekanismi onkin erilainen.

⁹ Suljetulla taloudella viitataan tilanteeseen, jossa ulkomaankauppa ja pääoman liikkuvuus ovat pieniä suhteessa koko kansantalouden kokoon. Tässä tilanteessa kotimainen pääomakanta ja korkotaso määräytyvät kotimaisen säästämisen perusteella.

3 Empiirinen tutkimuskirjallisuus

Edellä kuvattiin teoreettisten tutkimusten avulla, millaisia kannustinvaikutuksia omistusasumisen verokohtelulla voi olla. Tässä luvussa tarkastelemme empiirisiä tutkimuksia.

3.1

Hallintamuoto ja asumiskulut

Jos omistusasumisen ja vuokra-asumisen verokohtelu on kovin erilainen, tärkein kysymys on tietenkin se, vaikuttaako ero kotitalouksien valintaan omistus- ja vuokra-asumisen välillä. Kuten edellä on todettu, omistusasumisen pääasiallinen verotuki on omistusasumisen tuoton verottomuus. Tämän verotuen vaikutusta kotitalouksien päätöksiin on lähestulkoon mahdotonta tutkia empiirisesti. Tämä johtuu siitä, että asuntotulon verottomuus koskee kaikkia, joten yhden maan sisällä kaikki kotitaloudet kohtaavat täsmälleen saman verokohtelun. Asuntotulon verokohtelussa ei myöskään ole tapahtunut merkittäviä muutoksia, jotka koskisivat erilaisia kotitalouksia eri tavalla. Jäljelle jääkin lähinnä maiden välinen vertailu. Tämä lähestymistapa ei voi tuottaa luotettavaa arviota verotuen vaikutuksesta käyttäytymiseen, koska maat eroavat toisistaan monien muiden tekijöiden suhteen verojärjestelmän lisäksi, eikä kaikkia potentiaalisesti tärkeitä eroja ole mahdollista ottaa tutkimuksista huomioon.

Sen sijaan korkovähennysoikeuden vaikutusta on mahdollista tutkia luotettavammin, koska korkovähennyksen yksityiskohtia on muutettu melko usein monissa maissa ja usein muutokset ovat koskeneet eri tavalla erilaisia kotitalouksia (esimerkiksi pieni- vs. suurituloiset). Lisäksi Yhdysvalloissa korkovähennyksen määräytyminen vaihtelee osavaltioittain. Tämän takia tutkimuksissa voidaan vertailla eri osavaltioissa asuvien, mutta muuten mahdollisimman samankaltaisten kotitalouksien käyttäytymistä.

Kotitalouksien valintaa omistus- ja vuokra-asumisen välillä on tutkittu melko paljon. Tässä katsauksessa keskitymme kuitenkin muutamaan tuoreimpaan tutkimukseen, joissa tarkastellaan nimenomaan verotuksen vaikutusta tähän valintaan. Hanson (2012) tarkastelee tutkimuksessaan korkovähennyksen vaikutusta hallintamuodon valintaan ja asunnon kokoon yhdysvaltalaisella aineistolla (*American Housing Survey*¹⁰). Yhdysvalloissa joissain osavaltioissa asuntolainojen korkovähennystä ei voi tehdä osavaltiotason verotuksessa (liittovaltion verotuksen lisäksi) ja toisissa puolestaan voi. Käytännössä Hanson siis vertailee kotitalouksien valintoja osaval-

10 *American Housing Survey* -aineistossa sama asunto havaitaan useana vuonna. Aineisto sisältää asuntojen ominaisuustietojen lisäksi haastattelutietoja asunnossa asuvasta kotitaloudesta.

tioissa, joissa on osavaltiotason korkovähennys niiden kotitalouksien valintoihin, jotka asuvat osavaltioissa, joissa korot eivät ole vähennyskelpoisia. Lisäksi Hanson kontrolloi useita kotitalouden taustatekijöitä (muun muassa tulot ja ikä).

Tulosten mukaan korkovähennyksellä ei ole lainkaan vaikutusta omistusasumispäätökseen. Sen sijaan tulosten mukaan korkovähennys kasvattaa asunnon kokoa keskimääräisen huoneen verran. On muistettava, että useiden ehtojen on täytyttävä, jotta näiden tulosten voidaan tulkita tarkoittavan sitä, että korkovähennysoikeus todella aiheuttaa muutoksen asunnon koossa.

Ensinnäkin on oletettava, että asunnot osavaltioissa ilman korkovähennystä ovat luotettava kontrolliryhmä asunnoille osavaltioissa, joissa on korkovähennys. Toiseksi on oletettava, ettei ole havaitsemattomia muuttujia, jotka vaikuttavat sekä osavaltion päätökseen ottaa korkovähennys käyttöön että kotitalouksien hallintamuodon valintaan ja asunnon kokoon. Kolmanneksi korkovähennyksen käyttöönoton on oltava eksogeeninen siinä mielessä, että korkovähennystä ei ole otettu käyttöön osavaltion asukkaiden lobbauksen vuoksi. Kuten Hanson toteaa, kotitaloudet, jotka haluavat asua suurissa asunnoissa, voivat olla myös merkittävä painostusryhmä ja on mahdollista, että juuri tästä syystä osavaltio on alun perin ottanut korkovähennyksen käyttöön. Jos näin on, korkovähennys ei johda suurempiin asuntoihin, vaan suurissa asunnoissa asuvat kotitaloudet asuvat osavaltioissa, joissa korkovähennys on käytössä. Hansonin tutkimusasetelma ei täysin ratkaise näitä ongelmia, joten tuloksiin on syytä suhtautua varauksella.

Myös Hilber ja Turner (2013) tutkivat korkovähennyksen vaikutusta kotitalouksien hallintamuotovalintaan yhdysvaltalaisella aineistolla¹¹. Hilber ja Turner kiinnittävät erityisesti huomiota asuntotarjonnan rooliin, koska joustamattoman tarjonnan tapauksessa asuntojen hinnat reagoivat voimakkaasti korkovähennyksen suuruuden muutoksiin.

Jos hinnat nousevat paljon korkovähennyksen kasvaessa, ei ole selvää, kasvaako omistusasumisaste koko talouden tasolla. Tämä johtuu siitä, että asuntojen hintojen noustessa, luottorajoitteiden takia osa kotitalouksista joutuu luopumaan paljon muusta kulutuksesta, jos haluaa ostaa omistusasunnon. Korkovähennysoikeus toki kannustaa näitäkin kotitalouksia omistusasumiseen, mutta hintojen nousu yhdessä sitovan luottorajoitteen kanssa nostaa omistusasumisen kustannukset liian suuriksi. Jos taas asuntotarjonta on täysin joustavaa, hinnat eivät nouse korkovähennyksen suurenemisen myötä ja yhä useampi kotitalous päätyy omistusasuntoon. Periaatteessa nettovaikutus voi siis olla jopa se, että korkovähennysoikeus pienentää omistusasumisastetta.

Hilber ja Turner testaavat näitä hypoteeseja käyttämällä paneeliaineistoa yhdysvaltalaisista kotitalouksista vuosilta 1984–2007 (*Panel Study of Income Dynamics*). Hilber ja Turner tarkastelevat, miten yksittäisen kotitalouden omistusasumispäätös riippuu kotitalouden osavaltion keskimääräisestä korkovähennyksen suuruudesta. Tulosten mukaan korkovähennyksen nousu kasvattaa kotitalouden todennäköisyyttä valita omistusasuminen vain alueilla, joilla on joustava asuntotarjonta. Sen sijaan alueilla, joilla asuntotarjonta on joustamatonta, korkovähennyksen kasvaminen vähentää omistusasumista edellä kuvatun mekanismin mukaisesti. Asuntotarjonnan lisäksi tulokset riippuvat myös kotitalouden tulotasosta, sillä korkovähennys ei vaikuta lainkaan pienituloisten kotitalouksien omistusasumispäätökseen. Tutkimuksen lopputulos on, että korkovähennys ei vaikuta omistusasumisasteeseen koko talouden tasolla.

Yhdysvaltojen korkovähennysjärjestelmä eroaa suomalaisesta, koska Suomessa on käytössä eriytetty tuloverojärjestelmä, jossa asuntolainan korot ovat vähennyskelpoisia pääomatuloista, joita verotetaan lähestulkoon suhteellisella verokannal-

11 Hilber ja Turner eivät tarkastele asunnon kokoa.

la. Yhdysvalloissa kaikkia tuloja verotetaan yhdessä progressiivisesti ja korot voi vähentää kaikkien tulojen kokonaissummasta. Lisäksi Yhdysvalloissa on käytössä perusvähennys (*standard deduction*), jonka veronmaksaja saa joka tapauksessa. Asuntolainojen korkovähennys hyödyttää veronmaksajaa vasta, kun korkojen yhteismäärä ylittää perusvähennyksen.

3.2

Säästäminen ja sijoittaminen

Hendersonin ja Ioannidesin (1983) mukaan omistusasujan asumiskulutus luo alarajan asunnon investointikysynnälle. Toisin sanoen omistusasujan sijoitusportfoliossa on vähintään oman asunnon verran asuntovarallisuutta. Koska asunto on yleensä kotitalouksille suuri varallisuuserä, tämä voi heijastua kotitalouden muihin säästämis- päätöksiin. Oma tutkimushaaransa käsitteleekin asumisen verotuksen vaikutuksia kotitalouksien säästämiseen ja rahoitusportfolioon.

On tietenkin vaikeaa tutkia, miten omistusasuminen ja asuntolainapäätökset vaikuttavat kotitalouden muihin säästämis- päätöksiin, kuten osakesäästämiseen, koska kaikkiin näihin päätöksiin todennäköisesti vaikuttavat samat, usein tutkijalle havaitsemattomat tekijät. Voi esimerkiksi olla, että voimakkaasti riskiä kaihtavat kotitaloudet ottavat maltillisesti asuntolainaa, ostavat halvemman asunnon ja sijoittavat vähemmän varallisuutta osakkeisiin kuin kotitaloudet, jotka ovat valmiimpia ottamaan riskejä. Toisaalta asunnonosto- ja sijoituspäätökset tehdään usein samaan aikaan muuhun kulutukseen ja sijoitusportfolioon liittyvien päätösten kanssa, joten ei välttämättä ole edes kovin mielekäästä ajatella, että yksi päätös aiheuttaisi toisen.

Hedelmällisempi lähestymistapa on pohtia, miten kotitalouden sijoituskäyttäytyminen muuttuu, jos sen asunnon arvo nousee riippumatta kotitalouden omasta toiminnasta. Jos asunnon arvo nousee, kotitaloudesta tulee varakkaampi. Kun kotitalous on varakkaampi, se saattaa olla vähemmän huolissaan sijoitusten riskipitoisuudesta ja sijoittaa enemmän esimerkiksi osakkeisiin erilaisten vähemmän riskillisten kohteiden sijaan. Toisaalta samalla aiempaa suurempi osa kotitalouden kokonaisvarallisuudesta on kiinni asunnossa. Riippuen asuntojen hintojen ja osaketuottojen korrelaatiosta tämä joko lisää tai vähentää kotitalouden osakesijoituksia.

Jos kotitalouden asunnon arvon nousu johtuu siitä, että kotitalous muuttaa kalliimpaan asuntoon ja ottaa sitä varten suuremman asuntolainan, ei kotitalouden kokonaisvarallisuus muutu. Kotitalouden kokonaisvarallisuus on kuitenkin aiempaa enemmän vinoutunut asuntovarallisuuteen, joka on aiempaa voimakkaammin velkavivutettu. Tässä tilanteessa kotitalouden kannattaa vähentää altistumistaan osakemarkkinoiden riskille.

Chetty ja Szeidl (2012) tutkivat empiirisesti kotitalouden asunnon arvon ja asunnon omarahoitusosuuden vaikutusta kotitalouden osakesijoituksiin. Tulosten mukaan asuntolainan kasvaminen vähentää kotitalouden osakesijoituksia, jos otetaan annettuna kotitalouden nettovarallisuus. Sen sijaan asuntovarallisuuden kasvu lisää osakesijoituksia, jos otetaan annettuna asuntolainan koko. Chetty ja Szeidl (2012) tarkastelevat kotitalouksien portfoliovalintaa myös juuri ennen ja jälkeen asunnonoston. He havaitsivat, että mitä kalliimman asunnon kotitalous osti, sitä vähemmän sillä oli seuraavana vuonna osakesäästöjä. Tutkijoiden mukaan tämä tarkoittaa sitä, että kotitaloudet myivät osakkeita, eivätkä esimerkiksi obligaatioita käsirahaa varten.

Useissa tutkimuksissa korostetaan sitä, että omistusasujan varallisuusasema on riskipitoinen erityisesti, jos asunto muodostaa suuren osan kotitalouden nettovarallisuudesta. Asuntojen hintavaihteluihin liittyvä riski johtuu nimenomaan asuntojen hintavaihteluiden alueellisista eroista. Riskin suuruutta voi arvioida tarkastelemalla

sitä, miten voimakkaasti eri työmarkkina-alueiden väliset hintamuutokset korreloivat keskenään. Yhdysvalloissa tehdyissä tutkimuksissa on arvioitu, että eri metropolialueiden asuntohintakehityksen välinen positiivinen korrelaatio on suhteellisen korkea, mikä pienentää asunnon vaihtamiseen liittyvä hintariskiä (ks. esim. Sinai ja Souleles, 2005, Sinai ja Souleles, 2013). On vaikeaa arvioida, missä määrin vastaava havainto koskee Suomea.

Hendershott ym. (2003) sekä Hendershott ja Pryce (2006) tarkastelevat korkovähennysoikeuden vaikutuksia Isossa-Britanniassa (niin sanottu MIRAS-järjestelmä). Molemmat tutkimukset päättyvät siihen, että korkovähennyksellä on melko suuri vaikutus asuntolainan kysyntään. Toisaalta tutkimuksissa todetaan, että korkovähennyksen poistaminen johtaisi siihen, että kotitaloudet maksavat pois asuntolainansa myymällä pois rahoitusvarallisuutta. Tästä syystä verotulot eivät kasva korkovähennyksen poistamisen myötä niin paljon, kuin esimerkiksi staattiset verotukiselvitykset antavat ymmärtää. Vaikka korkovähennyksen suuruutta muutettiin useaan otteeseen 1990-luvulla, Hendershott ym. (2003) sekä Hendershott ja Pryce (2006) eivät varsinaisesti hyödynnä uudistuksia tutkimuksissaan¹².

Fjaerli (2004), Jappelli ja Pistaferri (2007) sekä Saarimaa (2010) tarkastelevat 1990-luvun alussa tehtyjä verouudistuksia Norjassa, Italiassa ja Suomessa. Näissä uudistuksissa asuntolainojen korkovähennyksen suuruuden ja veronmaksajan rajaveroasteen suuruuden välinen yhteys katkaistiin. Norjassa ja Suomessa tämä tapahtui siksi, että niissä siirryttiin 1990-luvun alussa eriytettyyn tuloverojärjestelmään, jossa asuntolainan korot vähennetään suhteellisella verokannalla verotettavista pääomatuloista. Tällöin korkovähennyksen suuruus on sama kaikilla tulotasolla ja riippuu periaatteessa vain korkojen määrästä. Ennen uudistusta korkovähennyksestä saatava rahallinen hyöty oli sitä suurempi, mitä suuremmat veronmaksajan tulot ja siten rajaveroaste olivat. Italiassa verouudistus koski ainoastaan asuntolainojen korkojen vähennystä, ei pääomatuloverotusta yleisesti. Käytännössä Italian uudistus oli kuitenkin hyvin samansuuntainen kuin Norjan ja Suomen uudistukset.

Uudistukset tarjoavat hyvän tutkimusasetelman, koska ne vaikuttivat erituloisten veronmaksajien kannustimiin eri tavalla¹³. Suurituloisten kotitalouksien korkovähennysprosentti laski merkittävästi, kun taas pienituloisilla prosentti kasvoi. Lisäksi keskituloisten korkovähennysprosentissa ei juuri tapahtunut muutosta. Tämä asetelma mahdollistaa näiden ryhmien vertailun ennen ja jälkeen uudistuksen niin sanotulla erotusten-erotus -menetelmällä (*difference-in-differences*)¹⁴. Menetelmä tuottaa uskottavan arvion uudistuksen vaikutuksesta, mikäli eri tuloryhmien asuntolainaanamisen aikatrendi on samanlainen. Ryhmien ei siis tarvitse olla samanlaisia. Oleellista on, että muutokset asuntolainaanamisessa olisivat kehittyneet kaikissa ryhmissä samalla tavalla, jos uudistusta ei olisi tehty.

Sekä Fjaerli (2004) että Saarimaa (2010) havaitsivat, että verouudistuksen jälkeen suurituloiset vähensivät asuntolainan käyttöä merkittävästi verrattuna pieni- ja keskituloisiin. Jappelli ja Pistaferri (2007) eivät sen sijaan löydä mitään vaikutuksia asuntolainaanamiseen italialaisella aineistolla. Jappellin ja Pistaferrin mukaan Italian tulot voi selittyä sillä, että asuntolainamarkkinat olivat 1990-luvun alussa tiukan sääntelyn piirissä, joten korkovähennys ei ollut merkittävä tekijä asuntolainan käytössä vaan

12 Isossa-Britanniassa asuntolainojen korkovähennys poistettiin asteittain 1990-luvulla. Korkovähennysprosentin yläraja aleni vuonna 1992 40 prosentista 25 prosenttiin. Vuonna 1994 ylärajaa alennettiin 20 prosenttiin ja vuonna 1995 10 prosenttiin. Lopulta vähennysoikeus poistettiin kokonaan vuonna 1999. Tänä aikana korkovähennykseen oikeuttavan asuntolainan yläraja oli 30 000 puntaa.

13 Esimerkiksi Suomessa keskimääräinen korkovähennysprosentti vuonna 1992 oli 51,7 prosenttia, kun taas uudistuksen jälkeen se oli pääomatuloverokannan mukaisesti 25 prosenttia (Saarimaa 2010).

14 Verouudistus jakaa kotitaloudet koe- ja kontrolliryhmiin. Koeryhmän muodostavat pieni- ja suurituloiset kotitaloudet, joiden korkovähennysprosentti muuttui verouudistuksen myötä. Kontrolliryhmänä toimii puolestaan keskituloiset, joiden korkovähennysprosentti ei juuri muuttunut.

siihen vaikuttivat enemmän muut tekijät. He epäilevät myös, että italialaisilla veronmaksajilla ei ollut tarpeeksi informaatiota verosäännösten yksityiskohdista, jotta he olisivat voineet reagoida veromuutoksiin.

3.3

Vaihdanta ja muuttaminen

Muutaman viime vuoden aikana on julkaistu empiirisiä tutkimuksia, jotka antavat vahvaa näyttöä varainsiirtoveron vaikutuksesta muuttamiseen ja asuntokauppoihin. Näissä tutkimuksissa on onnistuttu löytämään tutkimusasetelmia, joiden avulla voidaan erottaa varainsiirtoveron vaikutus muista tekijöistä.

Dachis ym. (2012) hyödyntävät Toronton alueella tapahtunutta veromuutosta varainsiirtoveron vaikutuksen erottamiseen muista tekijöistä. Osassa aluetta otettiin vuonna 2008 käyttöön 1,1 prosentin varainsiirtovero ja osassa aluetta varainsiirtoveroa ei makseta. Tämä muutos mahdollisti veron vaikutuksen tutkimisen, sillä voidaan olettaa, että ilman veroa asuntomarkkinat olisivat kehittyneet samoin rajan molemmilla puolilla. Tutkimuksen tulosten mukaan varainsiirtovero vähensi asuntokauppoja noin 15 prosenttia.

Bestin ja Klevenin (2014) tutkimuksessa hyödynnetään Ison-Britannian varainsiirtoveron portaittaista riippuvuutta asunnon hinnasta sekä portaissa tapahtuneita muutoksia. Tutkimuksessa havaitaan, että vero vähentää merkittävästi asuntokauppoja. Väliaikainen yhden prosenttiyksikön veronkevennys lisäsi asuntokauppoja lyhyellä aikavälillä 20 prosentilla ja pidemmän aikavälin vaikutuskin oli selvästi yli 10 prosenttia.

Best ja Kleven käyttävät empiirisiä tuloksiaan verotuottoa ja kotitalouksien kokemaa haittaa (hyvinvointitappiota) koskevista laskelmissa. Laskelmien mukaan peruuntuneista asuntokaupoista kotitalouksille syntyvä haitta on erittäin suuri suhteessa valtion verotuloihin jo matalillakin veroasteilla. Tutkimuksessa arvioidaan, että varainsiirtoveron haitat kotitalouksille ovat niin suuria, että varainsiirtoveron korvaaminen lähes millä tahansa muulla verolla lisäisi huomattavasti hyvinvointia. Tutkimuksessa kuvataan varainsiirtoveron tehottomuutta lisäksi tekemällä laskelmia verotulojen muutoksista, jos veroastetta muutettaisiin. Korkeimpien varainsiirtoveroprosenttien keventäminen ei välttämättä vähennä merkittävästi verotuloja, sillä varainsiirtoveron tuotto kääntyy tulosten mukaan laskuun veroasteen ollessa 4–7 prosentin tienoilla. Best ja Kleven (2014) korostavat, että tulokset varainsiirtoveron suurista hyvinvointitappioista pätevät myös silloin, kun veroasteessa ei ole portaita.

Ison-Britannian varainsiirtoveron portaita ovat hyödyntäneet myös Hilber ja Lyytikäinen (2013) tutkimuksessaan, jossa tarkastellaan varainsiirtoveron vaikutusta muuttoalttiuteen. Varainsiirtovero nousee Isossa-Britanniassa yhdestä prosentista kolmeen prosenttiin asunnon hinnan ylittäessä 250 000 puntaa. Tutkimuksessa verrataan toisiinsa kotitalouksia, joiden asunnon arvo sijoittuu kotitalouden oman arvion mukaan rajan eri puolille. Tulosten mukaan kahden prosenttiyksikön nousu varainsiirtoverossa vähentää muuttoalttiutta noin 30 prosenttia, mikä on samaa suuruusluokkaa kuin Bestin ja Klevenin (2014) tutkimuksessa havaittu kauppamäärien lasku.

Varainsiirtovero voi periaatteessa vähentää myös työperäistä muuttoa ja siten aiheuttaa työttömyyttä. Hilberin ja Lyytikäisen (2013) tutkimustulosten mukaan vero näyttää vaikuttavan erityisesti lyhyen matkan muuttoihin, jotka liittyvät yleensä sopivampaan asuntoon muuttamiseen eivätkä työtilanteeseen. Varainsiirtovero siis haittaa merkittävästi asuntomarkkinoiden toimintaa, mutta sen vaikutukset työmarkkinoilla voivat olla vähäiset. Tulos voi selittyä sillä, että työpaikan perässä muutta-

misesta koituvat hyödyt ovat usein niin suuria, että varainsiirtovero estää niitä vain harvoin. Se, minkä tyyppisiä muuttoja varainsiirtovero estää, ei ole kuitenkaan kovin keskeistä varainsiirtoveron haittoja arvioitaessa. Varainsiirtoveron haitta yhteiskunnalle syntyy siitä, että asuntokanta on tehottomassa käytössä, kun kotitaloudet asuvat liian suurissa, liian pienissä tai muuten sopimattomissa asunnoissa.

Myös Yhdysvalloissa on käytössä Ison-Britannian kaltaisia portaittaisia varainsiirtoveroja, joita on hyödynnetty veron vaikutusten tutkimiseksi. Slemrod ym. (2014) tutkivat Washington D.C.:n alueen portaittaista varainsiirtoveroa: tilapäinen 0,8 prosentin lisävero yli 250 000 dollarin asunnoille vuonna 2003 ja pysyvä 0,7 prosentin lisävero yli 400 000 dollarin asunnoille vuonna 2006. Tutkimusta ei ole vielä julkaistu, mutta alustavien tulosten mukaan tutkimuksessa ei löydetä selkeää näyttöä asuntokauppojen vähenemisestä. Kopczuk ja Munroe (2014) puolestaan tutkivat yli miljoonan dollarin arvoasuntojen lisäveroa ja löytävät todisteita voimakkaasta kauppojen vähenemisestä. He kiinnittävät huomiota siihen, että portaittainen varainsiirtovero saattaa olla erityisen haitallinen, sillä veroasteen portaiden lähistöllä syntyy lisähäiriöitä kaupankäyntiin.

Edellä mainituissa tutkimuksissa on myös havaittu, että varainsiirtovero laskee likimain täysimääräisesti hintoja. Prosenttiyksikön nousu varainsiirtoverossa laskee keskimääräisiä asuntohintoja noin prosentin. Tämä tarkoittaa, että varainsiirtoveron korotus kohdistuu niihin, jotka omistavat asuntoja sillä hetkellä, kun veroa korotetaan. Varainsiirtovero koituu siis asunnon myyjän maksettavaksi, vaikka sen tilittääkin ostaja.

Suomalaisia tutkimuksia varainsiirtoveron vaikutuksista ei toistaiseksi ole julkaistu. Varainsiirtoverotuksen periaatteet sekä kotitaloudet ja niiden valintatilanteet asuntokauppoja tehdessä ovat kuitenkin hyvin samanlaisia eri maissa, joten ulkomaiset tutkimustulokset antavat melko luotettavan kuvan varainsiirtoveron vaikutuksista myös Suomessa.

Myös asunnon luovutusvoiton verotus voi vaikuttaa asuntokauppojen määrään ja johtaa siihen, että kotitaloudet asuvat tilanteeseensa nähden sopimattomissa asunnoissa. Mekanismi on hyvin samankaltainen kuin varainsiirtoverossa, vaikka luovutusvoittovero nostaakin muuttamisen kustannusta vain jos, asunnon arvo on noussut. Empiirisesti luovutusvoittoveron ja liikkuvuuden välistä yhteyttä on tarkasteltu kohtuullisen vähän. Yhdysvalloissa toteutettiin vuonna 1997 verouudistus, jossa oman asunnon luovutusvoittoverotus muuttui useilla tavoilla. Ennen uudistusta luovutusvoittoveron maksamista saattoi lykätä, jos osti uuden omistusasunnon. Lisäksi yli 55-vuotiaiden omistusasujien luovutusvoitot olivat tietyin edellytyksin verovapaita. Uudistuksessa nämä poikkeukset poistettiin ja alle 500 000 dollarin luovutusvoitot vapautettiin kokonaan verosta. Shanin (2011) tutkimuksessa havaittiin, että uudistus lisäsi merkittävästi asuntokauppojen määrää. Cunningham ja Engelhardt (2008) hyödyntävät samaa uudistusta tutkiessaan asunnon luovutusvoittoverotuksen vaikutusta omistusasujien liikkuvuuteen. Heidän mukaansa uudistus lisäsi alle 55-vuotiaiden omistusasujien muuttoalttiutta merkittävästi erityisesti osavaltioissa, joissa asuntojen hinnat olivat nousseet eniten.

Lundborg ja Skedinger (1998) ovat tutkineet oman asunnon luovutusvoittoverotuksen vaikutusta liikkuvuuteen Ruotsissa. Tutkimus keskittyy 1980-luvun lopun tilanteeseen, jolloin luovutusvoittoveron maksamista saattoi lykätä, jos osti aiempaa kalliimman asunnon¹⁵. Luovutusvoittoverotus kohteli siis eri tavalla niitä, jotka muuttivat arvokkaampaan omistusasuntoon ja niitä, jotka muuttivat pienempään

15 Omistusasunnon verokohtelu muuttui Ruotsissa merkittävästi 1990-luvun alun verouudistuksen yhteydessä. Omistusasunnon tuoton verotuksesta luovuttiin. Samalla kiinteistövero ja luovutusvoittojen verotus kiristyi. (Englund ym., 1995.)

omistusasuntoon tai vuokra-asuntoon. Tutkimuksessa havaitaan, että luovutusvoittojen verotus vähensi erityisesti pienempään asuntoon muuttavien muuttoalttiutta.

Ruotsissa asumisen verotuksen painopistettä siirrettiin kiinteistöverotuksesta luovutusvoittojen verotukseen vuosina 2006–2008. Kiinteistövero pieneni selvästi ja sen yhteys asunnon arvoon käytännössä katkaistiin. Samalla oman asunnon luovutusvoittovero nostettiin 20 prosentista 22 prosenttiin ja veron lykkäämisen ehtoja tiukennettiin. Lykättävälle luovutusvoitolle asetettiin yläraja ja lykkäykselle alettiin laskea vuotuinen 1,67 prosentin tuotto, johon kohdistuu normaali pääomatulovero. (Sørensen, 2013.) Tietääksemme muutoksen vaikutuksia esimerkiksi kotitalouksien liikkuvuuteen ei ole arvioitu.

3.4

Työmarkkinat

Useissa tutkimuksissa maan tai alueen omistusasumisasteen ja työttömyyden on havaittu korreloivan positiivisesti (Oswald, 1996, Coulson ja Fisher, 2009 ja Blanchflower ja Oswald, 2013). Toisaalta on myös esimerkkejä tutkimuksista, joissa omistusasumisasteella ja työttömyydellä ei näytä olevan yhteyttä. Aluetason aineistoilla tehtyjen tutkimusten tuloksiin liittyy suurta epävarmuutta, koska omistusasumisasteen vaikutusta on vaikea erottaa luotettavasti muista työllisyyteen vaikuttavista tekijöistä.

Yksilötason paneeliaineistoilla voidaan tarkastella hallintamuodon ja työmarkkinamenestyksen yhteyttä jonkin verran luotettavammin kuin aluetason aineistoilla. Uusimmissa yksilötason aineistoilla tehdyissä tutkimuksissa on pyritty ottamaan huomioon henkilöiden taustaominaisuuksia ja mallintamaan hallintamuodon valintaa yhdessä työmarkkinasiirtymien kanssa (van Leuvensteijn ja Koning, 2004, Battu ym., 2008, Munch ym., 2006 ja 2008)¹⁶. Omistusasumisen yhteys pienempään muuttoalttiuteen näyttää säilyvän näissä tutkimuksissa, mutta omistusasuminen ei kuitenkaan näytä lisäävän yksilön työttömyyden riskiä.

Munchin ym. (2006) tulosten mukaan omistusasuminen voi jopa lyhentää työttömyysjaksoja. Tulos näyttäisi selittyvän sillä, että omistusasuminen parantaa mahdollisuuksia työllistyä paikallisiin työpaikkoihin, vaikka omistusasujien työperäinen muuttoalttius onkin pienempi kuin vuokralaisten. Suurempi työllistymisen todennäköisyys paikallisiin työpaikkoihin voisi selittyä sillä, että omistusasujat tyytyvät ottamaan vastaan paikallisia töitä pienemmällä palkalla. Munch ym. (2008) havaitsevat kuitenkin, että omistusasuminen saattaa pikemminkin nostaa palkkaa. Mahdollinen selitys tälle on omistusasujien voimakkaampi sitoutuminen paikalliseen työpaikkaan.

Munchin ym. (2006 ja 2008) tutkimuksissa käytetään tanskalaista aineistoa. Tanskassa vuokramarkkinoilla vallitsee vuokrasääntely, mikä voi vaikuttaa tuloksiin, koska vuokrasääntely voi vähentää muuttamista vuokramarkkinoilla. Siksi tulokset eivät välttämättä sovellu suoraan Suomen tilanteen arviointiin.

Battu ym. (2008) tarkastelevat hallintamuodon ja työmarkkinoiden yhteyttä Isoa-Britanniaa koskevalla yksilötason aineistolla. He erottelevat tutkimuksessaan vuokramarkkinat vapaisiin vuokramarkkinoihin ja sosiaalisiin vuokramarkkinoihin, joilla

16 Omistusasumisen ja työttömyyden syy-seuraus -suhteen estimointi on erittäin vaikeaa, koska henkilön ja tämän työsuhteen havaitsemattomat tekijät voivat vaikuttaa sekä työmarkkinamuuttajiin että valintaan vuokra- ja omistusasumisen välillä. Ongelma on pyritty ratkaisemaan niin sanotuilla valikoitumismalleilla, joissa käytetään alueen omistusasumisastetta yksilön hallintamuodon selittäjänä ja oletetaan, ettei alueen omistusasumisaste vaikuta suoraan työllistymiseen. Coulsonin ja Fisherin (2009) teoreettinen analyysi kyseenalaistaa tämän oletuksen.

vuokrat ovat markkinavuokria alemmat. He tarkastelevat työttömien työllistymisen lisäksi myös työpaikan vaihtoja. Tulosten mukaan omistusasuminen ei vaikuta työttömien työllistymiseen vapailla vuokramarkkinoilla asumiseen verrattuna. Omistusasuminen on kuitenkin yhteydessä työllisten alempaan liikkuvuuteen työpaikasta toiseen. Sosiaalisessa vuokra-asunnossa asuminen sen sijaan näyttäisi vähentävän työttömien työllistymisen todennäköisyyttä.

Yhteenvetona asuntoverotuksen yhteydestä työmarkkinoihin voidaan todeta, että omistusasuminen ei näytä lisäävän työttömyyttä yksilötasolla. Yksilötason tutkimukset näyttäisivät siten kumoavan Oswaldin (1996) hypoteesin, jonka mukaan omistusasuminen lisää kotitalouden työttömyysriskiä.

On kuitenkin mahdollista, että alueen omistusasumisaste vaikuttaa työllisyyteen eri tavalla kuin henkilön oma asunnon hallintamuoto. Edellä on tarkasteltu Coulsonin ja Fisherin (2009) teoreettista analyysia yksilön oman omistusasumisen ja koko työmarkkina-alueen omistusasumisasteen vaikutuksesta työttömyyteen. Heidän empiiristen tulostensa mukaan omistusasuminen vähentää työttömyyden riskiä. Sen sijaan näyttää siltä, että alueen omistusasumisasteen nousu lisää työttömyyden riskiä. Yksilön omistusasumisen positiivinen vaikutus työllisyyteen näyttää dominoivan alueen työllisyyden negatiivista vaikutusta, jolloin kaiken kaikkiaan omistusasuminen näyttäisi parantavan työllisyyttä.

Laamanen (2013) tutkii yksilötason ja aluetason omistusasumisen vaikutusta työllisyyteen suomalaisella aineistolla. Tutkimuksessa pyritään hyödyntämään vuokrasääntelyn purkamisen aiheuttamia omistusasumisasteen muutoksia estimoitaessa omistusasumisen vaikutuksia. Tulokset ovat samankaltaisia kuin Coulsonin ja Fisherin (2009) tulokset. Tutkimuksessa käytettävä instrumentti-muuttujamenetelmä tuottaa luotettavan arvion omistusasumisen vaikutuksesta työllisyyteen vain, jos vuokrasääntelyn purkaminen ei vaikuta suoraan työmarkkinoihin. Tässä suhteessa tutkimusasetelma on kuitenkin ongelmallinen, koska vuokrasääntelyn voidaan olettaa vaikuttavan työmarkkinoihin myös muilla tavoin kuin omistusasumisasteen kautta (Svarer ym., 2005).

Kaikkia edellä kuvattuja tuloksia hyödynnettäessä on syytä pitää mielessä, että niihin liittyy suurta epävarmuutta, sillä missään tutkimuksessa ei ole onnistuttu löytämään tutkimusasetelmaa, jolla omistusasumisen vaikutus saataisiin erotettua muista tekijöistä täysin luotettavasti. Lisäksi on todennäköistä, että omistusasumisen ja työllisyyden välinen yhteys riippuu sekä siitä, minkälaiset vuokramarkkinat ovat että siitä, millä tavalla työmarkkinat toimivat.

3.5

Ulkoisvaikutukset

Omistusasumisen ulkoisvaikutuksia koskeva empiirinen tutkimus pyrkii testaamaan DiPasqualen ja Glaeserin (1999) sekä Hoffin ja Senin (2005) teoreettisia tuloksia. Omistusasumisen vaikutusten empiirinen tutkimus on erittäin vaikeaa, koska omistusasujat ja vuokralaiset eroavat toisistaan useilla tavoilla, eikä tutkijan ole mahdollista havaita kaikkia eroja. Voi esimerkiksi olla, että omistusasujiksi valikoituu ihmisiä, jotka saavat erityisen paljon hyötyä siitä, että voivat muokata asunnostaan ja asuinalueestaan mieleisensä ja ovat siksi valmiita hankkimaan oman asunnon sekä investoimaan asuinalueen viihtyisyyteen. Tässä tilanteessa omistusasujat investoivat enemmän naapurustoonsa. Naiivi empiirinen tutkimus päättyisi siihen, että omistusasuminen lisää investointeja naapurustoon. Todellisuudessa kyseessä olisi tässä tapauksessa kuitenkin valikoitumisharha: omistusasuminen ei aiheuta

investointeja vaan omistusasujiksi valikoituu erilaisia ihmisiä kuin vuokralaisiksi. Tämän ongelman ratkaiseminen on vaikeaa, koska tutkija ei voi mitenkään havaita tällaisia mieltymyksiä¹⁷.

DiPasquale ja Glaeser (1999) tarkastelevat useita sosiaaliseen pääomaan ja paikallisiin investointeihin liittyviä muuttujia ja havaitsivat, että omistusasujat käyttäytyvät eri tavalla kuin vuokralaiset, kuten yllä kuvattu teoria ennustaa¹⁸. Omistusasujat muun muassa kuuluivat todennäköisemmin yleishyödyllisiin järjestöihin, tunsivat paikallispoliitikkoja, äänestivät paikallisvaaleissa tai osallistuivat paikallisten ongelmien ratkomiseen kuin vuokralla asuvat.

Myös Hilber (2010) tarkastelee sosiaaliseen pääomaan sijoittamista. Hilberin mielenkiinnon kohteena olevat muuttajat ovat, kuinka monen naapurin kanssa henkilö on tekemisissä ja osallistuuko hän naapurustoyhdistyksen toimintaan¹⁹. Hilberin tulosten mukaan omistusasujat investoivat enemmän sosiaaliseen pääomaan vain joustamattoman asuntotarjonnan alueilla, joilla investoinnit johtavat hintojen nousuun. Tulos on teorian ennusteen mukainen. Huomionarvoista on myös, että omistusasujat eivät kuulu oman asuinalueen ulkopuolisiin yhdistyksiin sen enempää kuin vuokralaisetkaan. Holian (2011) puolestaan tutkii äänestyskäyttäytymistä paikallisvaaleissa. Holianin tulosten mukaan omistusasujat äänestävät vuokralaisia useammin, mutta vain, jos he kokevat olevansa tyytymättömiä paikallisesti harjoitettuun politiikkaan²⁰.

DiPasqualen ja Glaeserin, Hilberin ja Holianin tutkimusten heikkous on, että niissä ei voida hyödyntää kovin uskottavaa koeasetelmaa, jossa kotitalouden valinta omistus- ja vuokra-asumisen välillä olisi satunnaistettu. Näin ollen tutkimukset eivät pysty täysin aukottomasti osoittamaan, että kyseessä on syy-seuraus -suhde valikointumisharhan sijaan.

Lähimmäs uskottavaa koeasetelmaa pääsevät Engelhardt ym. (2010), jotka tarkastelevat Oklahoman osavaltiossa tehtyä kenttäkoetta, jossa satunnaisesti valittujen pienituloisten vuokralaisten asuntosäästämistä ja oman asunnon hankintaa tuettiin. Koska tuensaajat valittiin satunnaisesti kaikkien pienituloisten vuokralaisten joukosta, tuensaajat (koeryhmä) ovat uskottavasti keskimäärin samankaltaisia kuin tuen ulkopuolelle jääneet pienituloiset vuokralaiset (kontrolliryhmä). Säästämistukea saaneita kotitalouksia ei tietenkään voi pakottaa omistusasujiksi eikä kontrolliryhmään kuuluvilta voida sitä kieltää, mutta koeasetelma mahdollistaa silti mielekkään syy-seuraus -suhteen arvioinnin²¹. Engelhardt ym. keskittyvät tutkimuksessaan omistusasumisen vaikutuksiin poliittiseen toimintaan, kuten yhteydenpitoon paikallispoliittikkoihin, ehdokkaiden tukemiseen vaaleissa sekä äänestämiseen. Tulosten mukaan omistusasumisella ei ollut vaikutusta poliittiseen toimintaan. Koska Engelhardt ym.

17 Glaeser ja Shapiro (2003) toteavat katsauksessaan pessimistisesti: "Of course, multivariate regressions can control for observable characteristics that are correlated with homeownership. More problematic are the characteristics (e.g., responsibility or patience) that are likely to both generate homeownership and influence socially beneficial activities. The biases created by omitted variables are likely to be severe and make pretty much all estimation of this type somewhat dubious."

18 Tutkimuksessa käytetty aineisto on U.S. General Social Survey ja German Socio-Economic Panel.

19 Tutkimuksessa käytetty aineisto on Social Capital Community Benchmark Survey.

20 Holian (2011) käyttää aineistona Silicon Valley Pulse -kyselytutkimusta, jossa otoksena on San Josessa asuvia kotitalouksia.

21 Tarkkaan ottaen koeasetelma, jossa kaikki koeryhmään kuuluvat eivät todellisuudessa altistu kokeelle, tuottaa arvion siitä, miten kokeen seurauksena käytöstään muuttaneiden (säästäneet ja hankkineet oman asunnon tuen seurauksena) tulema (investoinnit naapurustoon tai sosiaaliseen pääomaan) muuttuu keskimäärin verrattuna kontrolliryhmän kotitalouksiin, jotka eivät hankkineet omistusasuntoa. Engelhardt ym. tutkimuksessa kaikki säästämistukea saaneet eivät hankkineet omistusasuntoa, eikä koeasetelma siten voi paljastaa sitä, miten tämän koeryhmän tuleville kävi kokeen seurauksena. Vastaavanlaisia ongelmia liittyy esimerkiksi lääketieteessä käytettäviin satunnaiskokeisiin, koska ihmisiä ei voi pakottaa ottamaan lääkkeitä. Ks. esim. Angrist ja Pischke (2009).

(2010) tulokset perustuvat aitoon koeasetelmaan, ne kyseenalaistavat aiempien tutkimusten tulokset.

Omistus- ja vuokra-asujien käyttäytymiseroja käsittelevien tutkimusten heikkous ulkoisvaikutusten näkökulmasta on se, ettei teoria kerro, mikä omistusasujien toiminta tarkkaan ottaen aiheuttaa ulkoisvaikutuksia. Tämä ongelma voidaan periaatteessa kiertää tarkastelemalla asuntojen hintoja. Tällöin testattava hypoteesi on se, että omistusasujien aiheuttamat positiiviset ulkoisvaikutukset heijastuvat asuinalueen hintatasoon. Tutkimuskysymys on, ovatko asunnot kalliimpia alueilla, joilla on paljon omistusasujia. Näissä tutkimuksissa tutkijan ei tarvitse ottaa kantaa siihen, mikä toiminta mahdollisesti tuottaa ulkoisvaikutuksia.

Coulson ja Li (2013) tutkivat kysymystä yhdysvaltalaisella aineistolla keskittyen omakotitaloalueisiin²². Tutkimusaineistona käytettiin asuntotason kyselyaineistoa (*American Housing Survey*), joka sisältää asuntojen ominaisuuksien lisäksi kotitalouden arvion asunnon myyntihinnasta²³. Coulsonin ja Lin tulosten mukaan asunnot ovat selvästi kalliimpia alueilla, joilla on korkea omistusasumisaste (omistusasujakotitalouksien osuus kaikista kotitalouksista).

Kortelainen ja Saarimaa (2014) käyttävät tutkimuksessaan helsinkiläisiä kerrostaloasuntokauppoja. Asuntokauppa-aineiston lisäksi tutkimuksessa käytetään Tilastokeskuksen Ruututietokantaa, jonka avulla voidaan laskea naapurustomuuttujia 250 m x 250 m ruudun tarkkuudella. Toisin kuin Coulson ja Li Kortelainen ja Saarimaa eivät löydä yhteyttä asuntojen hintojen ja naapuruston omistusasumisasteen välille.

Miksi Coulsonin ja Lin sekä Kortelaisen ja Saarimaan tulokset ovat niin erilaiset? Yksi selitys voi olla se, että Coulson ja Li tarkastelevat omakotitaloalueita, kun taas Kortelainen ja Saarimaa tarkastelevat kerrostaloja²⁴. On hyviä syitä epäillä, että omistusasujien kannustimet riippuvat rakennustyyppistä. Esimerkiksi Glaeser ja Sacerdote (2000) argumentoivat, että omakotitaloasujat ovat paljon enemmän yhteydessä lähinaapurustoonsa kuin kerrostaloasujat, joten he myös hyötyvät naapuruston laadusta enemmän. Kerrostalojen hoitoon voi liittyä myös yhteisvastuuseen ja vapaamatkustamiseen liittyviä ongelmia, koska kerrostalojen hoito vaatii koordinoituja päätöksiä (Linneman 1985).

Kummassakaan tutkimuksessa ei ole täysin uskottavaa koeasetelmaa, joten tuloksiin on syytä suhtautua tietyllä varauksella. On myös huomattava, että nämä tutkimukset vastaavat kysymykseen, aiheuttaako nykyisten omistusasujien toiminta ulkoisvaikutuksia. Ne eivät pysty vastaamaan siihen, mitä tapahtuu, jos nykyisistä vuokralaisista useampi vaihtaisi omistusasumiseen. Tutkimukset eivät pysty myöskään vastaamaan siihen, siirtääkö omistusasujien toiminta haittoja naapurustosta toiseen vai tarkoittaako esimerkiksi Coulsonin ja Lin löytämä positiivinen tulos sitä, että omistusasuminen aiheuttaa positiivisia ulkoisvaikutuksia koko talouden tai kaupunkialueen tasolla.

Empiirisessä omistusasumisen vaikutuksia tarkastelevassa kirjallisuudessa on pyritty arvioimaan myös omistusasumisen vaikutusta lasten hyvinvointiin. Myös näissä tutkimuksissa on vakavia valikoitumisharhaan liittyviä ongelmia. Tässäkin tutkimushaarassa aikaisemmissa tutkimuksissa havaittiin merkittäviä vaikutuksia. Perheen omistusasuminen muun muassa lisäsi lasten todennäköisyyttä pysyä koulussa (Green ja White, 1997, ja Aaronson, 2000) ja kouluttautua aikuisiällä (Boehm ja Schlottmann 1999), paransi lasten koulun koetuloksia ja perheolosuhteita sekä vähensi lasten käyttäytymishäiriöitä (Haurin ym. 2002). On kuitenkin syytä epäillä,

22 Aiemmin kysymystä ovat tarkastelleet myös Coulson ym. (2003).

23 Kyseessä on paneeliaineisto, jonka poikkileikkausyksikkö on asunto. Aineistoon kuuluu osaotos, johon kuuluville asunnoille tiedetään asunnon lähimmät naapurit (noin 10 asuntoa), joiden avulla voidaan muodostaa naapurustomuuttujia, kuten naapuruston omistusasumisaste.

24 Suomessa lähes kaikki omakotitalot ovat omistusasuntoja, joten Coulsonin ja Lin tutkimusta on mahdollonta toistaa Suomessa.

että tulosten taustalla on syy-seuraus -suhteen sijaan valikoitumisharha. Tähän lopputulokseen päätyvät kaksi tuoreempaa tutkimusta (Barker ja Miller 2009, Holupka ja Newman 2012), joissa aiempia tuloksia ei ole pystytty toistamaan sen jälkeen, kun kotitalouksien taustatekijöitä on kontrolloitu aiempaa kattavammin.

3.6

Tulonjakovaikutukset

Seuraavaksi tarkastelemme omistusasumisen verotukien tulonjakovaikutuksia käsitteleviä tutkimuksia. Keskitymme uusimpiin tutkimuksiin, koska vuosikymmenten takaiset tulokset eivät kerro paljoakaan mahdollisten veromuutosten vaikutuksista nykypäivänä.

Arvioitaessa omistusasumisen verokohtelun tulonjakovaikutuksia sen verotusta täytyy verrata muiden sijoituskohteiden verotukseen. On siis määriteltävä verotuksen normijärjestelmä, josta omistusasumisen verokohtelu voidaan nähdä poikkeuksena. Tutkimukset eroavat sen suhteen, miten normiverojärjestelmä on määritelty ja tämä luonnollisesti vaikuttaa tutkimustulosten vertailtavuuteen.

Oman vaikeutensa omistusasujien veroetujen tutkimukseen tuo veropohjan mittaaminen. Asuntotulon veropohjaa ei suoraan havaita, vaan se on arvioitava joko asunnon arvon tai vastaavanlaisten asuntojen vuokrien perusteella. Lisäksi on huomioitava, että jos asuntotulo lasketaan omistusasujan verotettavaksi tuloksi, omistusasuja saa vähentää bruttotulosta tulonhankkimismenot, kuten asuntolainojen korot ja kulumiseen liittyvät korjauskustannukset. Vähennysten jälkeen päädytään nettotuloon, jota lopulta verotetaan.

Saarimaa (2011) tutki omistusasumisen verokohtelun tulonjakovaikutuksia Suomessa Tilastokeskuksen vuoden 2004 varallisuusaineistolla. Tutkimuksessa omistusasumisen todellista verokohtelua verrataan tilanteeseen, jossa omistusasujia verotetaan kuten vuokranantajia. Vertailun perusteella yksittäiselle omistusasujalle voidaan laskea, kuinka paljon enemmän omistusasuja maksaisi veroja, mikäli häntä verotettaisiin samalla tavalla kuin vastaavanlaisen asunnon omistavaa ja sitä vuokraavaa vuokranantajaa. Tämä erotus on tutkimuksessa omistusasujan saama verotuki. Tutkimuksessa keskitytään henkilöverotukseen ja omistusasujan asuntotulo lasketaan vuokratulojen tapaan pääomatuloksi. Saarimaa arvioi omistusasujien asuntotulon markkinavuokriin perustuvan hedonisen regressiomallin avulla.

Tulosten mukaan edellä kuvattu verotuki oli keskimäärin 1 289 euroa vuodessa. Alimmassa tulodesiilissä tuki oli 880 euroa ja ylimmässä puolestaan 1 700 euroa. Kokonaisuudessaan 65 prosenttia verotuesta kohdistui suurituloisimmalle puoliskolle tulojakaumaa. Tulos on odotusten mukainen, koska suurituloiset kotitaloudet ovat todennäköisemmin omistusasujia ja ne asuvat keskimääräistä kalliimmissa asunnoissa. Tutkimuksessa havaitaan myös, että pienituloisten omistusasujien verotuki on huomattavan suuri rahatuloihin verrattuna.

Merkittävä tulonjakovaikutuksiin vaikuttava seikka on se, miten omistusasujilta kerätyt lisäverotulot palautetaan kotitalouksille, jos verotuista luovuttaisiin. Saarimaa tarkastelee kahta verokertymän suhteen neutraalia vaihtoehtoa. Ensimmäisessä vaihtoehdossa kasvaneet verotulot palautetaan kotitalouksille yhtä suurena kόνttäsummatulonsiirtona (507 euroa vuodessa), kun taas toisessa pääomatuloverotusta alennetaan (29 prosentista 17 prosenttiin) siten, että kokonaisverokertymä pysyy muuttumattomana. Tulosten mukaan ensimmäisessä skenaariossa tuloerot pienevät (Gini-kerroin pienenee 0,5 prosenttiyksikköä) mutta toisessa kasvavat (Gini-

kerroin kasvaa 0,8 prosenttiyksikköä)²⁵. Tulos on sinänsä odotettu, koska pääomatuloveron alentaminen kohdentuu pääasiassa suurituloisille kotitalouksille.

Pellegrino ym. (2012) tutkivat omistusasumisen veroetujen tulonjakovaikutuksia italialaisella aineistolla (*Bank of Italy Survey on Household Income and Wealth*). Italiassa omistusasujan tuloverotus vastaa pitkälti Suomen nykyistä järjestelmää. Omistusasumisen tuottoja ei veroteta ja asuntolainojen korot ovat vähennyskelpoisia verohuojennuksen muodossa (veroista, ei tuloista tehtävä vähennys). Toisin kuin Suomessa, Italiassa ei ole käytössä eriytettyä tuloveroa, vaan ansio- ja pääomatuloja verotetaan yhtenäisesti. Lisäksi obligaatioiden ja tiettyjen osakkeiden tuottoa verotetaan lähdeverolla. Tärkeä ero Saarimaan tutkimukseen verrattuna on se, että Pellegrino ym. vertaavat omistusasunnon tuoton verotusta osakkeiden ja obligaatioiden verokohteluun eivät vuokratulojen verokohteluun.

Pellegrinon ym. tutkimuksen vahvuus verrattuna Saarimaan tutkimukseen on se, että heillä on käytettävissään henkilötason tutkimusaineisto, mikä mahdollistaa sen, että erilaisia verokertymän suhteen neutraaleja uudistuksia voidaan tarkastella yksityiskohtaisella mikrosimulointimallilla. Tutkimuksen heikkoutena voidaan puolestaan pitää sitä, että omistusasujan asuntotulo perustuu kyselyyn, jossa omistusasujilta on kysytty arviota heidän asuntonsa markkinavuokrasta. Tämä todennäköisesti johtaa asuntotulon yliarvioon useissa tapauksissa, koska omistusasujat arvioivat usein asuntonsa arvon yläkanttiin. Lisäksi huomionarvoista on se, että Italiassa vain noin 13 prosentilla kotitalouksista on asuntolainaa.

Pellegrino ym. vertaavat omistusasujien nykyistä verokohtelua kahteen vaihtoehtoiseen verojärjestelmään. Ensimmäisessä oman asunnon tuottoa verotetaan kuten osakesäästämistä tuloverotuksessa ja toisessa tuloveron lisäksi nettotuotolle asetetaan lähdevero. Tulosten mukaan nämä kaksi vaihtoehtoa tuottavat melko samanlaiset tulokset. Lisäksi Pellegrino ym. tarkastelevat kolmea vaihtoehtoista tapaa palauttaa lisääntyneet verotulot kotitalouksille. Ensimmäisessä vaihtoehdossa omistusasujilta kerätyt verotulot palautetaan kotitalouksille alentamalla rajaveroasteita painottamalla alennuksia pienituloisille. Toisessa vaihtoehdossa kaikkia rajaveroasteita alennetaan yhtä paljon. Kolmannessa vaihtoehdossa lisääntyneet verotulot palautetaan ainoastaan omistusasujille verohuojennuksen muodossa. Verohuojennuksen suuruus pienenee verottavien tulojen kasvaessa. Kaikissa kolmessa vaihtoehdossa tuloerot pienenevät jonkin verran, mutta muutokset ovat melko pieniä. Suurimmillaan Gini-kerroin pienenee vain 0,6 prosenttiyksikköä. On muistettava, että on lukuisia tapoja tehdä verotuloneutraali uudistus ja tuloerojen muutos riippuu pitkälti tarkasteltavan uudistuksen yksityiskohdista.

Onrubia ym. (2009) tarkastelevat omistusasumisen verotukia Espanjassa, jossa Italian tapaan omistusasumisaste on korkea. Tulosten mukaan myös Espanjassa omistusasumisen verotuista luopuminen lisäisi verojärjestelmän progressiivisuutta. Onrubia ym. (2009) eivät kuitenkaan tarkastele verotulojen suhteen neutraaleja uudistuksia, joten tuloksia ei voi suoraan verrata Saarimaan (2011) tai Pellegrinon ym. (2012) tuloksiin.

Poterba ja Sinai (2008) tarkastelevat omistusasumisen verotuen kohdentumista Yhdysvalloissa. He vertaavat Yhdysvaltojen nykyjärjestelmää, jossa asuntotulo ja luovutusvoitot ovat verottomia ja korot vähennyskelpoisia, järjestelmään, jossa omistusasumisen tuottoa verotetaan kuten muiden sijoituskohteiden tuottoa. Poterba ja Sinai eivät tarkastele veroneutraalia uudistusta vaan ainoastaan raportoivat, kuinka paljon enemmän veroja kotitaloudet maksaisivat, mikäli omistusasumista verotettaisiin. Tulosten mukaan verotuki kohdentuu selkeästi keski- ja suurituloisille

25 Esimerkiksi Tilastokeskuksen mukaan käytettävissä olevien tulojen mukaan perusteella laskettu Gini-kerroin on vaihdellut 2000-luvulla Suomessa 25,7 ja 28,0 prosenttiyksikön välillä.

kotitalouksille. Tämä johtuu siitä, että suurituloisten rajaveroasteet ovat korkeampia ja suurituloiset asuvat kalliimmissa asunnoissa. Ensiksi mainittu tulos on seurausta siitä, että omistusasumisen tuotto olisi Yhdysvalloissa progressiivisen verotuksen kohteena ja näin ollen nykyisen verotuen määrä kasvaa rajaveroasteen noustessa.

Poterba ja Sinai (2008) tarkastelevat myös omistusasumiseen liittyvien verotukien vaikutuksia omistusasujien asumiskustannukseen. Heidän tulostensa mukaan omistusasumisen verotuet alentavat omistusasumisen asumiskustannusta keskimäärin 20 prosentilla. Suurituloisimmilla veronmaksajilla alennus on 30 ja pienituloisilla vain 10 prosenttia.

4 Johtopäätökset

Olemme tarkastelleet asumisen verokohtelua ja sen vaikutuksia taloustieteellisen kirjallisuuden avulla. Tavoitteenamme on ollut arvioida asumisen verotusta osana koko verojärjestelmää. Tässä suhteessa tärkeitä vertailukohtia ovat asumispalveluiden verotus verrattuna muiden kulutushyödykkeiden verotukseen ja asuntopääoman tuoton verotus verrattuna muiden sijoituskohteiden (mukaan lukien vuokra-asuminen) verotukseen.

Suomen verojärjestelmä kannustaa hankkimaan oman asunnon vuokra-asunnon sijaan ja samalla säästämään omaan asuntoon muiden sijoituskohteiden sijaan. Tämä epäsymmetrinen verokohtelu vääristää kotitalouksien päätöksentekoa ja aiheuttaa hyvinvointitappioita.

Tutkimuskirjallisuuden mukaan omistusasumisen nykyinen verokohtelu voi olla perusteltua, jos omistusasuminen aiheuttaa positiivisia ulkoisvaikutuksia. Näin käy, jos yksittäisen kotitalouden omistusasumisvalinta hyödyttää myös muita kotitalouksia. Kirjallisuudessa on tarkasteltu monenlaisia vaikutuskanavia, mutta kaikissa keskeinen mekanismi on se, että suuri osa omistusasujien varallisuudesta on sitoutunut varallisuuskohteeseen, jonka arvo riippuu paitsi asunnon ominaisuuksista ja sijainnista myös naapuruston ominaisuuksista. Omistusasujilla on siis kannustin pitää huolta naapurustosta sekä äänestää paikallisten julkishyödykkeiden puolesta. Tämä omistusasujien toiminta hyödyttää myös naapureita. Perustuen raportissa tarkasteltuihin empiirisiin tutkimustuloksiin arvioimme on, ettei omistusasumisen positiivisista ulkoisvaikutuksista ole selvää näyttöä.

Toinen omistusasumisen tukemisen mahdollinen perustelu liittyy siihen, että nykyinen verokohtelu tukee yhteiskunnan muita tulonjakotavoitteita. Tutkimustulosten perusteella näyttää kuitenkin siltä, että omistusasumisen verotuet ovat regressiivisiä, eli toimivat yhteiskunnan tulonjakotavoitetta vastaan.

Empiiriset tutkimusmenetelmät ovat kehittyneet, mutta monista omistusasumisen verotuksen käyttäytymisvaikutuksista ei ole edelleenkään kovin luotettavaa empiiristä näyttöä. Tämä johtuu osittain siitä, että luotettavan tutkimusasetelman löytäminen on vaikeaa. Omistusasujat ovat monien ominaisuuksien suhteen erilaisia kuin vuokra-asujat (esimerkiksi tulotason tai koulutuksen) ja on syytä epäillä, että kaikkia näiden ryhmien välisiä eroja ei havaita, joten niitä ei voida kontrolloida empiirisissä tutkimuksissa. Vaikka tuloksiin liittyy epävarmuutta, kokonaiskuva on ainakin osittain tarkentunut 2000-luvulla. Nykytutkimuksen valossa ei esimerkiksi näytä siltä, että omistusasuminen olisi keskeinen työttömyyden taustatekijä.

Luotettavaa empiiristä näyttöä on erityisesti siitä, että muuttamisen verottaminen varainsiirtoverolla aiheuttaa merkittäviä hyvinvointitappioita. Vaikutus liittyy erityisesti siihen, että asuntokanta on tuhlavassa käytössä, ei välttämättä niinkään siihen, että työn perässä muuttaminen vähenisi veron seurauksena. Hyvinvointitappio suhteessa lisäverotuloihin kasvaa nopeasti veroasteen noustessa. Tästä näkökulmasta

etenkin omakotitaloihin kohdistuvan neljän prosentin varainsiirtoveron leikkaaminen ja korvaaminen muilla veroilla olisi perusteltua.

Katsauksen perusteella omistusasumista tulisi verottaa samalla tavalla kuin vuokra-asumista ja muita sijoituskohteita. Tämä ei ole uusi havainto. Vastaava johtopäätös tehdään esimerkiksi Ison-Britannian verojärjestelmää tarkastelevassa *Mirrlees Review*'ssä (2011). Myös OECD (2011) suosittelee jäsenmailleen omistusasumisen ja muiden sijoituskohteiden verotuksen yhtenäistämistä. Suomessa asiaa on arvioitu muun muassa valtiovarainministeriön verotuksen kehittämis-työryhmässä (Valtiovarainministeriö, 2010).

Vuodesta 2012 alkaen Suomessa on rajoitettu asuntolainan korkojen vähennys-oikeutta. Tutkimuskirjallisuuden perusteella korkovähennysoikeuden rajaaminen tai poistaminen ei vaikuta ainakaan merkittävästi kotitalouksien hallintamuodon valintaan. Sen sijaan se näyttää kyllä vähentävän kotitalouksien velkaantumista.

Muita konkreettisia uudistusvaihtoehtoja (säilyttäen nykymuotoinen pääomatuloverotus) on tarkasteltu ja arvioitu verotuksen kehittämistyöryhmän loppuraportissa (luku 5.6, Valtiovarainministeriö, 2010). Vaihtoehdot poikkeavat toisistaan muun muassa sen suhteen, millä tavalla omistus- ja vuokra-asumisen verokohtelua yhtenäistetään ja minkälaisiin kotitalouksiin muutokset kohdistuvat. Esimerkiksi korkovähennysoikeuden rajoittaminen nostaa erityisesti sellaisten kotitalouksien asumiskustannuksia, joilla on paljon asuntolainaa, mutta ei rahoitusvarallisuutta. Omistusasunnon nettotuoton verottaminen puolestaan kohdistuu erityisesti niihin kotitalouksiin, joilla asuntoon on sidottu paljon omaa pääomaa, eli niihin kotitalouksiin, joilla ei ole asuntolainaa. Kaikki asumisen verotukseen tehtävät muutokset heijastuvat asuntojen hintoihin erityisesti alueilla, joilla asuntokanta on suhteellisen jäykkää ja aiheuttavat siten varallisuuden uudelleenjakoa.

Jos asumisen verotusta halutaan uudistaa kohti muiden sijoituskohteiden verotusta, luontevampi lähtökohta voikin olla se, että pyritään uudistamaan pääomatuloverotusta kokonaisuutena. Esimerkiksi *Mirrlees Review* (2011) suosittelee huomattavaa muutosta siihen, millä tavalla pääoman tuottoa tulisi verottaa. Raportissa esitetään, että sijoituskohteiden tuotto olisi veronalaista vain siinä tapauksessa, että tuotto ylittää niin sanotun normaalituoton tai riskittömän koron tuoton. Tämä tarkoittaisi sitä, että sijoituksen tuottoa ei veroteta ollenkaan, jos tuottoprosentti on pienempi kuin laissa määritelty normaalituotto. Tällainen uudistus pienentäisi omistusasumisen ja muiden sijoituskohteiden verotuksen epäsymmetriaa, vaikka raportin uudistusehdotusten tärkeimpänä perusteluna ei olekaan se, että omistusasumisen verokohtelua tulisi uudistaa.

- Aaronson, D. (2000), A Note on the Benefits of Homeownership. *Journal of Urban Economics* 47, 356–369.
- Andrews, D., A. Caldera Sánchez ja Å. Johansson (2011), Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries, OECD Economics Department Working Papers, No. 836.
- Angrist, J.D. ja J.-S. Pischke (2009), *Mostly Harmless Econometrics*, Princeton University Press, Princeton.
- Auerbach, A. ja D. F. Bradford (2004), Generalized Tax-Flow Taxation, *Journal of Public Economics* 88, 957–980.
- Barker, D. ja E. Miller (2009), Homeownership and Child Welfare, *Real Estate Economics* 37, 279–303.
- Battu, H., A. Ma ja E. Phimister (2008), Housing Tenure, Job Mobility and Unemployment in the UK, *Economic Journal* 118(527), 311–328.
- Berkovec, J. ja D. Fullerton (1992), A General Equilibrium Model of Housing, Taxes, and Portfolio Choice, *Journal of Political Economy* 100, 390–429.
- Best, M. ja H. Kleven (2014), Housing Market Responses to Transaction Taxes: Evidence From Notches and Stimulus in the UK. Mimeo London School of Economics.
- Blanchflower, D. G. ja A. J. Oswald (2013), Does High Home-Ownership Impair the Labor Market? IZA Discussion Paper 7640.
- Boehm, T.B. ja A.M. Schlottmann (1999), Does Home Ownership by Parents Have an Economic Impact on Their Children? *Journal of Housing Economics* 8, 217–232.
- Brueckner, J. K. (1997), Consumption and Investment Motives and the Portfolio Choices of Homeowners, *Journal of Real Estate Finance ja Economics* 15, 159–180.
- Chetty, R. ja Szeidl, A. (2007), Consumption Commitments and Risk Preferences. *Quarterly Journal of Economics* 122(2), 831–877.
- Chetty, R. ja Szeidl, A. (2012), The Effect of Housing on Portfolio Choice. Mimeo Harvard.
- Coulson, N. E., Hwang, S.E. ja S. Imai (2003), The Value of Owner-occupation in Neighborhoods, *Journal of Housing Research* 13, 153–174.
- Coulson, N. E. ja L.M. Fisher (2009), Housing Tenure and Labor Market Impacts, The Search Goes on, *Journal of Urban Economics* 65, 252–264.
- Coulson, N. E. ja H. Li (2013), Measuring the External Benefits of Homeownership, *Journal of Urban Economics* 77, 57–67.
- Cunningham, C. R. ja G. V. Engelhardt (2008), Housing Capital-Gains Taxation and Homeowner Mobility, Evidence from the Taxpayer Relief Act of 1997, *Journal of Urban Economics* 63, 803–815.
- Dachis, B., G. Duranton ja M.A. Turner (2012), "The effects of Transfer Taxes on Real Estate Markets: Evidence from a Natural Experiment in Toronto". *Journal of Economic Geography*, 12(2), 327–354.
- DiPasquale, D. ja E.L. Glaeser (1999), Incentives and Social Capital, Are Homeowners Better Citizens? *Journal of Urban Economics* 45, 354–384.
- Eerola, E. ja N. Määttänen (2006), On the Political Economy of Housing's Tax Status, *The B.E. Journal of Macroeconomics* 6(2) (Topics).
- Eerola, E. ja T. Saarimaa (2009), Asumisen verokohtelu, muistio valtiovarain-ministeriön verotuksen kehittämistyöryhmälle.
- Engelhardt, G.V., M.D. Eriksen, W.G. Gale ja G.B. Mills (2010), What are the Social Benefits of Homeownership? Experimental Evidence for Low-Income Households, *Journal of Urban Economics* 67, 249–258.
- Englund, P., P.H. Hendershott ja B. Turner (1995), The Tax Reform and the Housing Market, *Swedish Economic Policy Review* 2(2), 319–356.
- Fischel, W. (2001), *The Homevoter Hypothesis: How Home Values Influence Local Government Taxation, School Finance, and Land-Use Policies*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Fjaerli, E. (2004), Tax Reform and the Demand for Debt, *International Tax and Public Finance* 11(4), 435–467.
- Flavin, M. ja T. Yamashita (2002), Owner-occupied Housing and the Composition of the Household Portfolio, *American Economic Review* 92, 345–362.
- Fratantoni, M. C. (1998), Homeownership and Investment in Risky Assets, *Journal of Urban Economics* 44(1), 27–42.
- Gervais, M. (2002), Housing Taxation and Capital Accumulation, *Journal of Monetary Economics* 49(7), 1461–1489.
- Gervais, M. ja M. Pandey (2008), Who Cares about Mortgage Interest Deductibility? *Canadian Public Policy* 34 (1), s. 1–24.
- Glaeser, E. L. (2011), Rethinking the Federal Bias towards Homeownership, *Cityscape* 13, 5–37.
- Glaeser, E. L. ja B. Sacerdote (2000), The Social Consequences of Housing, *Journal of Housing Economics* 9, 1–23.
- Glaeser, E.L. ja J.M. Shapiro (2003), The Benefits of the Home Mortgage Interest Deduction, in J.M. Poterba (ed.), *Tax Policy and the Economy* 17, 37–82, Chicago, IL: University of Chicago Press.

- Green, R. M. ja M. J. White (1997), Measuring the Benefits of Homeowning: Effects on Children, *Journal of Urban Economics* 41, 441–461.
- Hanson, A. (2012), Size of Home, Homeownership, and the Mortgage Interest Deduction, *Journal of Housing Economics* 21, 195–210.
- Haurin, D., T.L. Parcel ja J.R. Haurin (2002), Does Homeownership Affect Child Outcomes? *Real Estate Economics* 30, 635–666.
- Henderson, J. V. ja Y.M. Ioannides (1983), A Model of Housing Tenure Choice, *American Economic Review* 73, 98–113.
- Hendershott, P. H., G. Pryce ja M. White (2003), Household Leverage and the Deductibility of Home Mortgage Interest: Evidence from UK House Purchases, *Journal of Housing Research* 14(1), 49–82.
- Hendershott, P. H. ja G. Pryce (2006), The Sensitivity of Homeowner Leverage to the Deductibility of Home Mortgage Interest, *Journal of Urban Economics* 60, 50–68.
- Hilber, C. (2010), New Housing Supply and the Dilution of Social Capital, *Journal of Urban Economics* 67, 419–437.
- Hilber, C. ja T. Lyytikäinen (2013), Housing Transfer Taxes and Household Mobility: Distortion on the Housing or Labour Market? VATT working papers 47.
- Hilber, C. ja T.M. Turner (2013), The Mortgage Interest Deduction and Its Impact on Homeownership Decisions, *tulossa Review of Economics and Statistics*.
- Hoff, K. ja A. Sen (2005), Homeownership, Community Interactions, and Segregation, *American Economic Review* 95, 1167–1189.
- Holian, M. J. (2011), Homeownership, Dissatisfaction and Voting, *Journal of Housing Economics* 20, 267–275.
- Holupka, S. ja S.J. Newman (2012), The Effects of Homeownership on Children's Outcomes, *Real Effects or Self-Selection? Real Estate Economics* 40, 566–602.
- Jappelli, T. ja L. Pistaferri (2007), Do People Respond to Tax Incentives? An Analysis of the Italian Reform of the Deductibility of Home Mortgage Interests, *European Economic Review* 51, 247–271.
- Kopczuk, W. ja D. J. Munroe (2014), Mansion Tax, The Effect of Transfer Taxes on the Residential Real Estate Market, *tulossa American Economic Journal: Economic Policy*.
- Kortelainen, M. ja T. Saarimaa (2014), Do Urban Neighborhoods Benefit from Homeowners? Evidence from Housing Prices, *tulossa Scandinavian Journal of Economics*.
- Laamanen, J. P. (2013), Home-ownership ja the Labour Market: Evidence from Rental Housing Market Deregulation, *Tampere Economic Working Papers* 89.
- Linneman, P. (1985), An Economic Analysis of the Homeownership Decision, *Journal of Urban Economics* 17, 230–246.
- Lundborg, O. ja P. Skedinger (1998), Capital gains taxation and residential mobility in Sweden, *Journal of Public Economics* 67, 399–419.
- Lyytikäinen, T. (2013), Muuttamisen verottaminen jumiuttaa asuntomarkkinoita. VATT Policy Brief 3-2013. <http://www.vatt.fi/policy-brief/2013-03> [viitattu 13.2.2015]
- Mirrlees Review (2011), *Tax by Design*, Oxford University Press.
- Mirrlees Review (2010), *Dimensions of Tax Design*, Oxford University Press.
- Munch, J. R., M. Rosholm ja M. Svarer (2006), Are Homeowners Really More Unemployed? *Economic Journal* 116, 991–1013.
- Munch, J.R., M. Rosholm ja M. Svarer (2008), Home ownership, job duration, and wages, *Journal of Urban Economics* 63, 130–145.
- OECD (2011), *Economic Policy Reforms: Going for Growth 2011*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/growth-2011-en> [viitattu 13.2.2015]
- Onrubia, J., M. C. Rodado ja L. Ayala (2009), How Do Services of Owner-Occupied Housing Affect Income Inequality and Redistribution, *Journal of Housing Economics* 18, 224–232.
- Ortalo-Magné, F. ja A. Prat (2014), On the Political Economy of Urban Growth, Homeownership Versus Affordability, *American Economic Journal, Microeconomics* 6, 154–181.
- Oswald, A. (1996), A Conjecture on the Explanation for High Unemployment in the Industrialised Nations: Part 1, *Warwick Economic Research Papers*.
- Pellegrino, S., M. Piacenza ja G. Turati (2012), Assessing the Distributional Effects of Housing Taxation in Italy, a Microsimulation Approach, *CESifo Economic Studies* 58(3), 495–524.
- Poterba, J.M. (1992), Taxation and Housing, Old Questions, New Answers, *American Economic Review* 82, 237–242.
- Poterba, J.M. ja T. Sinai (2008), Income Tax Provisions Affecting Owner-Occupied Housing, Revenue Costs and Incentive Effects, *NBER Working Paper* No. 14253.
- Poterba, J. M. ja T. Sinai (2011), Revenue costs and incentive effects of the mortgage interest deduction for owner-occupied housing, *National Tax Journal* 64(2), 531–564.
- Saarimaa, T. (2008), Owner-occupied Housing and Demand for Risky Financial Assets: Some Finnish Evidence, *Finnish Economic Papers* 20(1), 22–38.
- Saarimaa, T. (2010), Tax Incentives and Demand for Mortgage Debt: Evidence from the Finnish 1993 Tax Reform, *International Journal of Housing Policy* 10, 19–40.
- Saarimaa, T. (2011), Imputed Rental Income, Taxation and Income Distribution in Finland, *Urban Studies* 48, 1695–1714.

- Shan, H. (2011), The Effect of Capital Gains Taxation on Home Sales: Evidence from the Taxpayer Relief Act of 1997, *Journal of Public Economics* 95(1), 177-188.
- Sheffrin, S. M. ja T.M. Turner (2001), Taxation and House-Price Uncertainty, Some Empirical Estimates, *International Tax and Public Finance* 8, 621-636.
- Sinai, T. ja N.S. Souleles (2005), Owner-Occupied Housing as a Hedge Against Rent Risk, *The Quarterly Journal of Economics* 120(2), 763-789.
- Sinai, T., ja N. Souleles (2013), Can Owning a Home Hedge the Risk of Moving? *American Economic Journal, Economic Policy* 5(2), 282-312.
- Skinner, J. (1996), The Dynamic Efficiency Cost of Not Taxing Housing, *Journal of Public Economics* 59(3), 397-417.
- Slemrod, J., C. Weber ja H. Shan (2014), The Behavioral Response to Housing Transfer Taxes: Evidence from a Notched Change in D.C. Policy, mimeo University of Michigan.
- Svarer, M., M. Rosholm, ja J.R. Munch (2005), Rent Control and Unemployment Duration, *Journal of Public Economics* 89(11), 2165-2181.
- Sørensen, P.B. (2013), The Swedish housing market: trends and risks, Rapport till Finanspolitiska rådet, 2013/5.
- Van Leuvensteijn, M. ja P. Koning (2004), The Effect of Home-Ownership on Labor Mobility in the Netherlands, *Journal of Urban Economics* 55, 580-596.
- Valtiovarainministeriö (2010), Verotuksen kehittämistyöryhmän loppuraportti, Valtiovarainministeriön julkaisuja 51/2010.

Asumisen tarjonta- ja kysyntätuet: kirjallisuuskatsaus

**Markus Lahtinen, Eeva Alho, Valtteri Härmälä, Kirsi Noro ja
Niko-Matti Ronikonmäki
Pellervon taloustutkimus PTT
13.11.2014**

SISÄLLYS

1 Johdanto	75
2 Kuvaus Länsi-Euroopan maiden järjestelmistä kohtuuhintaisen asumisen tukemiseksi	76
2.1 Maakatsaukset	76
2.1.1 Alankomaat	76
2.1.2 Itävalta	77
2.1.3 Tanska	79
2.1.4 Ruotsi	80
2.1.5 Englanti	82
2.1.6 Ranska	83
2.1.7 Irlanti	85
2.2 Järjestelmien keskeiset piirteet	86
2.2.1 Instituutiot	86
2.2.2 Rahoitus	90
2.2.3 Asukasvalinta	93
2.2.4 Segregaatio	95
3 Kokemuksia tarjontatukien leikkaamisesta	98
3.1 Ruotsi	98
3.2 Alankomaat	100
3.3 Englanti	102
4 Tuetun asuntotuotannon syrjäyttämisvaikutukset	105
4.1 Syrjäyttämisvaikutuksen empiiriset tulokset	105
4.2 Syrjäyttämisvaikutus Länsi-Euroopassa	106
5 Vaihtoehtoja Suomen järjestelmän kehittämiseksi	107
5.1 Tuetun asumisen kohtaanto-ongelmat	107
5.2 Maankäyttö ja tuettu asuminen	108
5.3 Institutionaaliset haasteet	109
6 Keskeisiä havaintoja asumisen tukijärjestelmistä	111
Lähdeluettelo	112

1 Johdanto

Tämän raportin tarkoituksena on tuottaa kansainvälisiin tutkimuksiin perustuva kirjallisuuskatsaus asumisen tarjonta- ja kysyntätuista. Keskeinen haaste raportille on käsitteiden ”sosiaalisesti tuettu asuminen” tai ”kohtuuhintainen asuminen” suuri vaihtelu eri Euroopan maiden välillä. Jopa maissa, joissa tuetun asumisen sektori on suhteellisen suuri, ovat valtion rooli ja eri toimijoiden vastuut sekä tukien rahoitus kehittyneet hyvin eri tavoin.

Raportin painopisteet on valikoitu Suomen asuntomarkkinoiden ja tukijärjestelmän haasteista lähtien. Lisäksi kiinnitetään huomiota niihin vaikutuksiin, jotka ovat olleet seurausta siirtymästä tarjontatuista kysyntätukiin Ruotsissa, Alankomaissa ja Englannissa.

Raportin kannalta keskeisiä Suomen asuntopolitiikan tavoitteita ovat kohtuuhintaisen asumisen edistäminen lisäämällä erityisesti pieni- ja keskituloisille suunnattua vuokra-asuntotuotantoa, kaikkien väestöryhmien mahdollisuuksia elämäntilanteeseensa sopivaan asumiseen ja työmarkkinoiden toimivuuden parantaminen.

Asuntopoliittisten tavoitteiden saavuttaminen edellyttää, että tukijärjestelmä on vaikuttava, kustannustehokas ja tuet kohdentuvat tarkoituksenmukaisesti. Lisäksi asumisen tukijärjestelmän ja verotuksen kielteisiä vaikutuksia tulee välttää. Maaraporttiosiossa arvioidaan Ruotsin, Tanskan, Ranskan, Itävallan, Alankomaiden, Englannin ja Irlannin tuettuja asuntomarkkinoita edellä mainittujen hyvän tukijärjestelmän kriteerien valossa. Temaattisten kappaleiden avulla nostetaan erikseen esille eri maiden käytäntöjä institutionaalisten järjestelyjen, rahoituksen ja asukasvalinnan suhteen.

Lopuksi valittujen eurooppalaisten maiden asuntomarkkinoilla tehtyjä ratkaisuja arvioidaan suomalaisten asuntomarkkinoiden näkökulmasta. Keskeisiksi teemoiksi nousivat tukien tarkoituksenmukainen kohdistuminen asukasvalinnan kautta, maankäyttöratkaisut tuetun asumisen osalta ja asuntomarkkinoilla toimivien instituutioiden tavoitteet sekä kannustimet.

2 Kuvaus Länsi-Euroopan maiden järjestelmistä kohtuuhintaisen asumisen tukemiseksi

2.1

Maakatsaukset

Maaraporttiosioon on valittu Euroopan maista ne, joissa sosiaalisesti tuetun sektorin koko on historiallisesti ollut suuri ja sillä on keskeinen rooli asuntomarkkinoilla. Nämä maat ovat Ruotsi, Tanska, Hollanti, Itävalta, Ranska, Englanti ja Irlanti. Maita, joissa sosiaalisesti tuetun sektorin koko ja vaikutus asuntomarkkinoihin on pieni, ei käsitellä raportissa.

2.1.1

Alankomaat

Hollannissa on Euroopan suurin sosiaalisesti tuetun asumisen sektori. Sen osuus on 32 prosenttia koko asuntokannasta ja 75 prosenttia vuokra-asuntokannasta (Housing Europe Review, 2012). Vuokramarkkinat ovat jakautuneet säännösteltyyn sektoriin, jossa valtio määrittelee vuokrat, ja vapaaseen vuokramarkkinaan. Yksityisten vuokramarkkinoiden rooli on jäänyt Hollannissa pieneksi aiemmin voimassa olleiden vuokrasäännöstelyjen seurauksena. Hollannin asuntopolitiikan lähtökohtana on kohtuuhintaisen asumisen tarjoaminen kaikille ja segregaaation ehkäiseminen. Valtion rooliksi on jäänyt valvonta ja sääntely, kun tuotanto ja asukasvalinta on jalkautettu paikallisesti toimiville organisaatioille.

Asuntopolitiikan painopiste siirtyi vuoden 1989 uudistuksessa rakentamiseen kohdistuvista tarjontatuista pientuloisten asumisen avustukseksi. Valtion lainatukijärjestelmä purettiin vuonna 1995. Samalla vuokrat vapautettiin säännöstelystä. Sosiaaliset asunto-organisaatiot määrittävät vuokrankorotukset yleisen enimmäiskorotuksen puitteissa (Housing Europe Review, 2012; Whitehead ja Scanlon, 2007).

Tuetun asumisen järjestelmä perustuu yksityisten voittoa tavoittelemattomien asumisyhdistysten ylläpitämiin asuntoihin. Asumisyhdistykset ovat merkittävien toimijain Hollannin asuntomarkkinoilla. Ne tekevät kuntien kanssa sitovat sopimukset sosiaalisen asuntotuotannon määrästä, rakentamisesta ja kaupunginosien kehittämisestä (van Bortel ja Elsinga, 2007). Rekisteröityjä asumisyhdistyksiä on noin 425 (Housing Europe Review, 2012), ja ne ovat viime vuosina tuottaneet noin 60 prosenttia uusista asunnoista (Aedes, 2013). Yhteiskunnallisina yrityksinä toimivien asumisyhdistysten omistuksessa on 2,3 miljoonaa asuntoa (Hollannin sisäministeriö, 2014). Asumisyhdistykset ovat rahoitukseltaan omavaraisia, mikä tarkoittaa, että voitollisella liiketoiminnalla rahoitetaan tappiollista sosiaalista asumista, ja tulot investoidaan yrityksen sisällä. Yhdistykset voivat ostaa ja myydä asuntoja rajoituksetta. Tukilainojen lakkauttamisen jälkeen asumisyhdistykset ovat hakeneet käytännössä kaiken rahoituksensa pääomamarkkinoilta (Priemus, 2001). Rahoituksen

hankinta on turvattu toimijoiden keskinäisellä takausrahastolla, jolloin valtion rooli rajoittuu viimekätiseksi takaajaksi.

Varsinaisena vuokra-asumisen tukimekanismina on henkilökohtainen asumistuki, johon on oikeutettu henkilö, jonka vuositulot ovat enintään 29 325 euroa (Hollannin sisäministeriö, 2014). Tuen määrään vaikuttavat vuokra- ja tulotaso. Vuonna 2010 noin kolmasosa kaikista vuokra-asujista sai asumistukea (Haffner ja Boumeester, 2014). Hollannissa on käyty keskustelua, että sosiaalisen vuokra-asumisen sektori on yhä liian suuri. Sen pienentämiseen tähtääviä keinoja ovat sosiaaliseen vuokra-asuntoon oikeuttavien tulorajojen laskeminen ja tulotasosta riippuvat vuokrakorotukset. (Elsinga ja Lind, 2013). Tulokriteeri tarkistetaan vain vuokrasuhteen alussa, joten asukkaat eivät joudu muuttamaan tulojen noustessa. Sen vuoksi tuetuissa vuokra-asunnoissa asuu paljon hyvätuloisia, joilla olisi edellytyksiä päästä vapaille vuokramarkkinoille tai omistusasuntoon. Hallituksen uusilla asuntopoliittisilla toimilla pyritään ohjaamaan keski- ja hyvätuloisten kysyntää vapaille vuokramarkkinoille, jotta tuetun asumisen sektorin asunnot olisivat pääasiallisesti pienituloisten asumismuoto. Toistaiseksi sosiaaliseen vuokra-asuntoon on oikeutettu alle 34 000 euron vuosituloilla, mutta hallituksen tavoitteena on korottaa raja 38 000 euroon yksityisten vuokra-asuntojen tarjonnan kasvaessa.

Arvio

- 1) **Vaikuttavuus:** Hollannin malli on onnistunut tuottamaan laajan vuokra-asuntotarjonnan, mutta asuntopolitiikan sosiaalinen ulottuvuus ei toteudu täysin, koska esimerkiksi ilman oleskelulupaa ei ole oikeutettu tuettuun asumiseen.
- 2) **Kustannustehokkuus:** Suhteellisen vähän säännelty järjestelmä yhdessä takaukseen perustuvan rahoitusmallin kanssa luo kannustimet markkinaehtoiseen asumistuotantoon. Näin saavutettu edullinen vuokrataso mahdollistaa kohtuuhintaisen asumisen tukemisen laajalti. Vuokrien määräytyminen kysynnän perusteella on pitänyt asumiskustannuksia kurissa.
- 3) **Tarkoituksenmukaisuus:** Asukasvalinnan kriteerien tiukentamisyrittämisistä huolimatta muidenkin kuin pienituloisten asumista tuetaan yhä laajasti. Sosiaalista tehtävää toteuttavien yksityisten asumisyhtymien suuri määrä pitää yllä kilpailua, ja kunnat puuttuvat vasta jos markkinat eivät toimi.
- 4) **Ulkoisvaikutusten minimointi:** Vältetty segregaatioon liittyvät ongelmat. Kattavuudeltaan laaja sosiaalisen asumisen sektori on haitannut vapaiden vuokramarkkinoiden kehittymistä.

2.1.2

Itävalta

Itävallassa kohtuuhintaista asumista pyritään edistämään tarjontatukipohjaisella mallilla, jossa toimiville voittoa tavoittelemattomille asumisyhdistyksille tarjotaan tuotantotukea edullisen tonttimaan, lainojen ja veroetujen muodossa. Tavoitteena on tehdä kohtuuhintainen asuminen mahdolliseksi laajasti suurelle osalle väestöä (Amann ja Mundt, 2005). Sosiaalisten vuokra-asuntojen osuus on Itävallassa toiseksi suurin Euroopassa, ja niiden osuus koko asuntokannasta on 23 prosenttia ja 56 prosenttia kaikista vuokra-asunnoista (Scanlon ym., 2014; Housing Europe Review, 2012). Maakunnilla on pääasiallinen järjestämisvastuu ja sen myötä vapaus päättää sosiaalisen asumisen tarjontaan käytettävän tuen määrästä.

Kuntien vuokra-asuntojen lisäksi julkisten tukien piirissä on yksityisten voittoa tavoittelemattomien asumisyhdistysten vuokra- ja omistusasuntoja. Kuntien asuntoyhtiöiden omistuksessa olevien vuokra-asuntojen osuus on pienentynyt voimakkaasti, kun kunnat ovat vähentäneet uudistuotantoaan viimeisen vuosikymmenen aikana. Pääasiallisiksi toimijoiksi ovat nousseet voittoa tavoittelemattoman sektorin

asuntoyhtiöt ja asunto-osuuskunnat. Asumisyhdistysten omistuspohja on hajanainen. Niiden taustalla on julkisyhteisöjen lisäksi yrityksiä, hyväntekeväisyysjärjestöjä, puolueita, liittoja ja yksityishenkilöitä. Osalla toimijoista on vahvoja puoluepoliittisia kytköksiä (Lawson ja Nieboer, 2009). Voittoa tavoittelemattomia asumisyhdistyksiä on noin 190. Pieni osa tuetusta asunnoista on voittoa tavoittelevien yritysten tarjomia. (Scanlon ym., 2014.)

Itävallassa pääasiallisena tukimekanismina on lainoitus asuntotuotantoon. Vaikka julkisen tuen lainat eivät kata rakennuskustannuksia, ne ovat suurimmalle osalle asuntotuottajista välttämätön rahoituserä. Julkislainoilla rahoitetaan sosiaalisesta asuntotuotannosta noin kolmasosa ja pääomamarkkinoilta 30–50 prosenttia (Lawson ja Nieboer, 2009). Rahoitus on järjestetty keskitetysti maakuntahallinnon asumisen edistämishjelmien kautta, mutta niiden puitteissa maakunnat määrittelevät itsenäisesti asuntotyyppit, rahoitusta saavat toimijat ja asukkaiden vuokra- ja tulorajat. (Scanlon ym., 2014) Ennen kuin maakunnat saivat itsenäisen roolin vuonna 2009, valtion tasolla määriteltiin, minkä osan liittovaltion budjetista maakunnat voivat käyttää asumisen tukemiseen. Myös työnantajat ja työntekijät osallistuvat asumisen rahoittamiseen siten, että valtionverotuksessa kerättävä vero (0,5 prosenttia palkkasummasta) ohjataan maakuntien sosiaaliseen asumiseen varattuihin budjetteihin (Housing Europe Review, 2012). Yksi sosiaalisen asumisen tukemisen muoto on tonttien tarjoaminen alennettuun hintaan sosiaalisille asuntotuottajille, joka siten madaltaa tuotantokustannuksia. Tarjotessaan edullisia tontteja kunnat voivat pidättää oikeuden määrätä asukasvalinnasta (Lawson ja Nieboer, 2009).

Maakuntien tarjoama edullinen rahoitus perustuu pääomaverovapaiden joukkovelkakirjalainojen (ns. *Wohnbauleihen*) myyntiin asuntoluottopankkien kautta. Uusi rahoitusmalli luotiin vuonna 1993 voimaan tulleella lailla asumisen rakentamistuista. Sijoittajien kannustimeksi ja lainoituksen jatkuvuuden varmistamiseksi malliin sisällytettiin progressiivinen veroetu. Kaikki asuntoluottopankkien kautta hankittu joukkolainarahoitus on käytettävä yhteiskunnallisen vuokraisäntien statuksen saaneiden organisaatioiden voittoa tavoittelemattomaan asuntotuotantoon. Asuntoluottopankeista on tullut Itävallan asuntopolitiikan toteutuksessa olennainen institutionaalinen taho, joka ylläpitää voittoa tavoittelemattoman sektorin toimintaa ja mahdollistaa niiden hallitsevan roolin suurissa kaupungeissa. (Lawson, 2010) Järjestelmää on kuvattu kustannustehokkaaksi tavaksi sosiaalisen asumisen toteuttamisessa, kun arvioiden mukaan yhden euron saamatta jäävälle verotulolle saadaan sosiaalisen tuotona 19 euroa yksityisiä investointeja kohtuuhintaiseen asuntotuotantoon (Housing Bank Austria, 2009).

Voimakkaasta tarjontatukien painotuksesta huolimatta asumisen tukemisen kustannus yhteiskunnalle on onnistuttu pitämään kansainvälisesti verrattain pienenä, alle prosentissa suhteessa bruttokansantuotteeseen (Deutsch, 2009). Niin asumiskustannukset kuin asuntotuotanto ovat pysyneet vakaina. Vuokrat määräytyvät kustannusten mukaan ja niitä voidaan korottaa vuosittain kuluttajahintaindeksin kehityksen mukaisesti. Vuokratuottojen tulee kattaa lainojen lyhennykset ja korot (Neuwirth, 2004), mikä pitää asumisyhdistysten rahoitusvarallisuuden tehokkaassa kohdennetussa käytössä (Deutsch, 2009). Pienituloisten asumista tuetaan lisäksi aluehallinnon myöntämällä vuokratuella (Lawson, 2010). Voittoa tavoittelemattoman sektorin asuntorakentajat ovat lobanneet voimakkaasti kysyntätukiin siirtymistä vastaan, ja henkilökohtaisten asumistukien rooli on jäänyt Itävallassa vähäiseksi (Lawson, 2010). Kysyntätukien käyttö on suhteellisesti pientä myös siksi, koska tarjonnan tukemisen kautta kohtuuhintaista asumista on ollut laajasti tarjolla (Amann ja Mundt, 2005). Yritykset ja puolueet ovat toistaiseksi antaneet tukensa tarjontatukimallille, koska sen on nähty aikaansaavan laajemminkin yhteiskunnallisia hyötyjä kuten vakaata työllisyyttä, maltillista palkkakehitystä ja sosiaalista hyvinvointia.

Tuotantotukiperusteisen mallin ongelmaksi on nähty, että valtion tuen määrä vähenee jatkuvasti. Voittoa tavoittelemattoman luonteen ja kustannusperusteisen vuokrienmääräytymisen takia Itävallan malli on haavoittuvainen rakennuskustannusten nousulle, minkä vuoksi asukasrahoituksen käyttö, ja ylipäänsä yksityisen rahoituksen osuus, on viime vuosina yleistynyt uudistuotannossa (Lawson, 2010). Maahanmuutto on aiheuttanut pulaa asunnoista. Voidessaan asettaa itse tulorajat ja kelpoisuusvaatimukset asumisyhdistykset saattavat vältellä pienituloisuuteen tai marginaaliryhmiin liittyviä ongelmia (Lawson ja Nieboer, 2009). Vuokralla asumisen yleisyydestä ja suuresta sosiaalisesta asumissektorista huolimatta Itävallan järjestelmässä kaikkien pienituloisimmat ja maahanmuuttajat joutuvat tyypillisesti vaatimattomiin asuntoihin yksityisille vuokramarkkinoille asumistuella (Deutsch, 2009). Wienissä ja joissakin maakunnissa tonttimaan kustannuksen kattamiseksi vaadittu alkutalletus on luonut pienituloisille liian korkean kynnyksen sosiaaliselle vuokra-sektorille. Toisaalta kunnan omistamaan vanhaan vuokra-asuntokantaan, johon ei vaadita talletusta, pitkät jonot vaikeuttavat tuettuun asumiseen pääsyä. Talletukseen liitettiin vuoden 1993 tarjontatukilaissa myöhempi osto-oikeus asuntoon.

Arvio

- 1) **Vaikuttavuus:** Laaja sosiaalinen asuinsektori on tuottanut stigmatisoimatta kohtuuhintaista asumista ja tukenut työvoiman liikkuvuutta, mutta se marginalisoi kaikkein köyhimmät.
- 2) **Kustannustehokkuus:** Laajalla rahoituspohjalla, yksityisellä pääomalla saadaan aikaan vipuvaikutus julkislainoille, mikä korvaa valtiolle saamatta jäävää verotuloa. Asuntotuotanto on altis talouden ja tarjontatukien muutoksille.
- 3) **Tarkoituksenmukaisuus:** Järjestelmä palvelee keskituloisia, kaikkein pienituloisimmilla vaikea pääsy edes kunnan vuokra-asuntoon.
- 4) **Ulkoisvaikutukset:** asuntorahoitusinstituutit erottamattomana osana muuta rahoitusjärjestelmää on edistänyt sen ja asuntomarkkinoiden vakautta. Nousevat rakennuskustannukset siirtävät ennakkorahoituspainetta asukkaille.

2.1.3

Tanska

Sosiaalisti tuettujen vuokra-asuntojen osuus on 19 prosenttia koko asuntokannasta ja 50 prosenttia kaikista vuokra-asunnoista Tanskassa. Kannan koko on noin 541 000 asuntoa (Housing Europe Review, 2012; Scanlon ym., 2014). Sosiaalisesti tuettu asuminen on järjestetty noin 700 eri voittoa tavoittelemattoman asumisyhtiön kautta (*almene boliger*). Suurin osa asumisyhtiöiden asuntokannasta on kaupungeissa ja muilla tiheään asutuilla alueilla. Asuntopolitiikkaa on suunnattu erityisesti tukemaan vanhuksia ja nuoria. (Vestergaard ja Scanlon, 2014.)

Yhdistykset koostuvat noin 7 500 eri alaosastosta, jotka omistavat kiinteistönsä sekä toimivat itsenäisesti. Niitä edustaa keskusjärjestö B.L. (*Boligselskabernes Landsforening*). Tanskan mallia kuvaa voimakas vuokralaisdemokratia ja vuokralaisten vaikutusmahdollisuuksien korostaminen. Valtio ja kunnat tukevat asumisyhdistysten alaosastoja. (Vestergaard ja Scanlon, 2014) Keskusjärjestön kautta näillä muuten hajautuneilla yhtiöillä on suuri vaikutus asuntopolitiikkaan ja vuokratasoihin (Bengtsson ja Jensen, 2013).

Tanskassa kaikki ovat oikeutettuja asumaan sosiaalisesti tuetuissa asunnoissa erillisten jonotuslistojen kautta. Käytännössä asuntojen koot ja rakennuskustannuksille määritellyt rajat saavat aikaan sen, että tuetuissa asunnoissa asuu pääosin pieni- ja keskituloisia. (Housing Europe Review, 2012) Kunnilla on oikeus valita asukkaat 25 prosenttiin vapaista asunnoista tarpeenvaraisin sosiaalipoliittisin perustein.

Valtio on Tanskassa jo pitkään subventoinut vuokra- ja omistusasumista sekä suorasti että epäsuorasti. Tanskassa on käytössä sekä tarjonta- että kysyntätukia asumiseen. Kysyntätukien rooli on kuitenkin jatkuvassa kasvussa vuokratason ollessa erittäin korkea. Sosiaalisen asumisen uudisrakentamisen rahoitus on muuttunut vuosien varrella. Tällä hetkellä noin kaksi prosenttia rahoituksesta tulee vuokralaisten maksamasta talletuksesta, jonka he maksavat muuttaessaan asuntoon ja saavat takaisin muuttaessaan pois. Valtio, kunta tai muu julkinen rahoittaja vastaa noin 14 prosentin osuudesta kustannuksista erityisellä lainalla, jolla on erittäin edulliset takaisinmaksu- ja korkoehdot. Loput rakennuskustannuksista rahoitetaan yksityisellä lainalla, jolle valtio myöntää takauksen. (Vestergaard ja Scanlon, 2014.)

Tanskan asuntopolitiikassa keskustellaan laajasti tarjontatukien leikkauksesta. Yleisesti suunnatut tarjontatuet saattavat kiinnittää Euroopan Komission huomion, kuten on käynyt Ruotsin ja Hollannin tapauksessa. Useat poliittiset päättäjät näkevät parempana siirtyä selektiivisiin, tarpeenvaraisiin kysyntätukiin. Keskustelussa on myös kustannusperusteisen vuokratason määrittely. Alueilla, joissa ei ole paljoa kysyntää, vuokrat eivät jousta alaspäin ja vastaavasti alueilla, jossa kysyntä on suurta, vuokrat eivät nouse. Ylipäättään keskustelua käydään eri tavoista muuttaa asuntopolitiikkaa markkinaehtoisemmaksi.

Arvio

- 1) **Vaikuttavuus:** Tanskan sosiaalisesti tuettu asumisjärjestelmä on periaatteessa avoin kaikille. Pitkien asuntojonojen seurauksena monen kotitalouden on vaikea saada asuntoa, erityisesti kasvukeskuksista. Sosiaalisesti tuettu asuminen ei ole kaikissa kunnissa edullisempaa kuin yksityinen vuokra-asuminen.
- 2) **Kustannustehokkuus:** Tanskassa on käytössä sekä tarjonta- että kysyntätukia asumiseen. Asuntoyhtiöistä suuri osa on melko omavaraisia nykyään ja yhtiöt maksavat myös osan vuokrista lainan takaisinmaksun jälkeen erilaisiin rahoitustoihin, joista rahoitetaan mm. korjausrakentamista.
- 3) **Tarkoituksenmukaisuus:** Historiallisesti pieni- ja keskituloiset ovat keskittyneet asumaan sosiaalisesti tuetun vuokra-asumisen piirissä. Myös kysyntätuet ovat lisääntyneet pienituloisille vuokratason ollessa korkea. Tuet kohdentuvat täten pääosin pieni- ja keskituloisille.
- 4) **Ulkoisvaikutusten minimointi:** Pienituloiset työntekijät kuten opettajat ja palomiehet ovat valittaneet, että heillä ei ole varaa asua kaupunkialueilla edes sosiaalisesti tuetun asumisen piirissä. Maan hinta ja vuokrataso ovat tehneet kotitalouksille vaikeaksi löytää kohtuuhintaista asumista kasvukeskuksissa. Maan hinta sekä rakennuskustannukset tekevät myös sen, että asuntoyhtiöille ei ole kannattavaa rakentaa kasvukeskuksiin. Vaikuttaa myös siltä, että jotkut kunnat eivät halua rakentaa sosiaalisia vuokra-asuntoja, koska niiden asukkaat tarvitsevat paljon tukia, jotka puolestaan rasittaisivat kunnan taloutta.

2.1.4

Ruotsi

Ruotsin asuntokanta on noin 4,5 miljoonaa asuntoa. Ruotsissa ei ole määritelmän mukaista sosiaalisesti tuettua asumissektoria. Puhuessa Ruotsin kohtuuhintaisesta asumisesta tarkoitetaan maan suuria kunnallisten ja yleishyödyllisten instituutioiden omistamia vuokra-asuntoja. Nämä muodostavat vuokramarkkinoista noin puolet ja 18 prosenttia koko asuntokannasta. Maan politiikan erityispiirteenä on kohtuuhintaisen asumisen järjestelmän universaalisuus. Kohtuuhintaisen asumisen järjestämisvastuu on kunnilla. Valtion roolia asuntopolitiikassa on vähennetty jatkuvasti 1990-luvulta lähtien. (Lind, 2014.)

Ruotsin asuntopolitiikassa on historiallisesti keskitytty tukemaan rakentamista ja näin varmistamaan riittävä asuntojen tarjonta. Ruotsissa on pyrkimys siirtyä valikoivampaan tarveharkintaiseen asumisen tukemiseen erilaisin kysyntätuoin. Vuonna 2007 asumisen tukijärjestelmää muutettiin mahdollistamalla yleishyödyllisten yhtiöiden omistamien asuntojen muuttaminen omistusasunnoiksi. Ruotsissa on ollut mahdollista omistaa asunto-osake kerrostalosta vasta vuodesta 2009 alkaen. (Boverket, 2011.) Tämän katsottiin vähentävän segregatiota alueilla, joissa oli paljon kohtuuhintaisia vuokra-asuntoja.

Ruotsissa sekä vapaarahoitteiset että tuetut vuokramarkkinat muodostavat kiinteästi integroituneet kokonaismarkkinat. Vuokrat määräytyvät neuvotteluissa, joissa vuokralaisyhdistyksillä on suuri vaikutusvalta ja pyrkimys pitää vuokratasoa mahdollisimman alhaisena. (Bengtsson ja Jensen, 2013.) Keinotekoisena pidettävää vuokratasoa voidaan pitää epäsuorana kysyntätukena.

Käsitettä vuokrasääntely (*hyresreglering*) käytetään kuvaamaan käytäntöä, jossa vuokrataso määräytyy kollektiivisissa neuvotteluissa vuokralaisia edustavan suuren etujärjestön (*Hyresgästföreningen*) kanssa. Vuonna 2011 säädettiin laki yleishyödyllisten yhtiöiden markkinaehtoisemmasta toiminnasta ja laissa muutettiin myös vuokraneuvotteluiden sitovuutta yksityiselle sektorille. Lain vaikutuksesta ei ole vielä tarkempaa tutkimusta. Vuokraneuvottelut perustuvat siihen, että lähtökohtaisesti kaikilla pitää olla yhtäläinen oikeus asua myös parhailla alueilla. Tämä johtaa siihen, että vuokratasot eroavat merkittävästi markkinahinnasta. Vuokrataso on pyritty määrittämään pienituloisempien kotitalouksien maksukyvyn mukaan. Kysytyimmillä alueilla vuokra on huomattavasti markkinahintaa alempi. (SOU 2012:88; Boverket, 2011.)

Paradoksaalista on, että ihmiset, joita tämän vuokrasääntelyn pitäisi auttaa, kärsivät kielteisistä vaikutuksista eniten. Pienituloisempien kotitalouksien on vaikeinta ylipäästään päästä sisälle asuntomarkkinoille tai vaihtaa asuntoa markkinoiden sisällä, koska asukkaiden vaihtuvuus on pieni. Tämän seurauksena pienituloiset kotitaloudet joutuvat usein huonommille alueille, mutta maksamaan vuokratason mukaista vuokraa, joka on korkea suhteessa huonompien alueiden laatuun. (Fastighetsägarna, 2013.) Lisäksi peruskorjaus on tarkoitus rahoittaa vuokratuloilla, jotka perustuvat käyttöarvoon. Tämä johtaa siihen, että kustannuksia karsitaan kiinteistöjen huollosta ja ylläpidosta.

Arvio

- 1) **Vaikuttavuus:** Ruotsin malli on aidosti universaali. Asuntopolitiikalla ei ole suoraa sosiaalista ulottuvuutta, mutta perinteisesti pienituloiset ovat asuneet kunnallisen asumisen piirissä. Vuonna 2011 voimaanastunut laki yleishyödyllisten yhtiöiden toiminnan muutoksesta markkinaehtoisempaan suuntaan saattaa muuttaa tilannetta yhtiöiden valikoimissa asiakkaita.
- 2) **Kustannustehokkuus:** Vuokrien määräytyminen laajoissa edunvalvontayritysten neuvotteluissa on pitänyt vuokratason matalana. Peruskorjaukset ja uudisrakentaminen rahoitetaan asunnoista saatavilla vuokratuloilla. Koska vuokrat ovat matalat, uudis- ja korjausrakentaminen ei ole kannattavaa. Tarjontatukien leikkaus on pienentänyt valtion budjettimenoja.
- 3) **Tarkoituksenmukaisuus:** Sosiaalista ulottuvuutta on edistetty kohdistetuilla asumistukilla. Asumistukien on tarkoitus olla hallintamuotoneutraaleja, mutta varallisuusrajojen vuoksi useimmat tuensaajat asuvat vuokralla. Neuvoteltu vuokrataso tukee myös keskituloisten ja muiden vuokralaisten asumista epäsuorasti sekä kunnallisella sektorilla että yksityisillä vuokramarkkinoilla.
- 4) **Ulkoisvaikutusten minimointi:** Tarpeenvaraisuuden puuttumisen vuoksi asuntojonot ovat pitkät erityisesti kasvukeskuksissa. Tämä haittaa työmarkkinoiden toimintaa, koska se rajoittaa mahdollisuuksia muuttaa työn perässä. Uudisrakentaminen on hidasta, koska se ei ole kannattavaa nykyisellä vuokratasolla. Vaikea pääsy vuokramarkkinoille myös työntää ihmisiä omistusasumi-

sen sekä asumisoikeusasumisen piiriin tulotasosta riippumatta ja joissain tapauksissa edistää velkaantumista. Myös segregatio on suuri ongelma Ruotsissa.

2.1.5

Englanti

Ison-Britannian asuntokanta käsittää 27 miljoonaa asuntoa, joista 18 prosenttia on tuetun asumisen piirissä. Sosiaalisesti tuetulla asumisella tarkoitetaan Isossa-Britanniassa matalakustannuksista asumista, joka on tarvepohjaista. Pohjois-Irlantia lukuun ottamatta se tarkoittaa sekä vuokra-asumisen tukemista että tukea asunnon omistamista varten. (Housing Europe Review, 2012.) Englannissa oli vuonna 2011 tuetun asumisen osuus vuokra-asuntokannasta oli noin puolet (Whitehead, 2014).

Paikallishallinto on historiallisesti toiminut tuetun asumisen tuottajana, mutta 1980-luvun lopun jälkeen tuotannosta ovat vastanneet paikalliset voittoja tavoittelemattomat asumisyhdistykset. Voimakkainta muutos on ollut Englannissa, jossa asumisyhdistykset hallitsevat 54 prosenttia tuetun asumisen kannasta. (Housing Europe Review, 2012.) Tuetun asumisen osuus asuntokannasta oli Englannissa suurimmillaan vuonna 1979, jolloin se käsitti 31 prosenttia koko asuntokannasta. Yksittäisistä toimenpiteistä eniten sosiaalisesti tuettujen asuntojen määrää on vähentänyt vuokralaisen oikeus ostaa asunto, vuoteen 2007 mennessä oikeutta oli käytetty 1,8 miljoonaan asuntoon. (Whitehead, 2014.)

Rahoitus uudelle tuetulle asumiselle tulee kolmea väylää pitkin, yksityisiltä rahoitusmarkkinoilta, asumisyhdistysten reserveista tai valtiontuista. Valtiontukia hallinnoivat siitä vastaavat tahot Englannissa, Skotlannissa, Walesissa ja Pohjois-Irlannissa. Tämän lisäksi tuetun asumisen tuotanto saa etuuksia halvemman maan sekä "section 106" kautta. "Section 106" tarkoittaa sitä, että koko maan tasolla uudistuotannosta osa, ainakin suurimpien hankkeiden osalta, on tuettua asumista. Kun vuonna 1988 tulleen lakimuutoksen jälkeen, jonka perusteella asumisyhdistykset saivat mm. päättää vuokratasot sekä hakea valtiontukia, asumisyhdistykset alkoivat hankkia seka-rahoitusta valtiolta ja yksityisiltä markkinoilta, oli haettavien valtiontukien osuus 90 prosenttia rakennuskustannuksista. Kuitenkin 2000-luvulle tultaessa tukien osuus on tippunut noin puoleen, johtuen erityisesti vuokrien noususta sekä asumisyhdistysten välisestä kilpailusta valtiontuista. (Whitehead, 2014.)

Tarjontapuolen tuet paikallishallinnon tuottamille asumispalveluille kattavat vuokran ja kokonaiskustannusten välisen eron. Niiden määrä on pienentynyt rakentamisen vähentymisen vuoksi ja useissa paikoissa tuki on muuttunut negatiiviseksi. Paikallishallinnot joutuvat maksamaan ylijäämästä keskushallinnolle, joka sitten allokoii ne vielä tukea tarvitseville alueille. Kuitenkin viime 2000-luvun aikana asuntokannan modernisoinnin ja nykyisten asumisstandardien täyttämiseksi on jouduttu tekemään mittavahkoja saneeraustöitä ja tästä on aiheutunut paikallishallinnoille lisäkustannuksia. (Whitehead, 2014.)

Kokonaisuudessaan tarjontapuolen tuet ovat vähentyneet radikaalisti 1980-luvulta nykypäivään. Tarjontatuista on siirrytty kysyntätukiin, pienituloiset asukkaat saavat enemmässä määrin tukensa suoraan vuokratukena sekä asuntojen ostohyvityksinä. Näiden tukien luonne on pysynyt vuodesta 1988 lähtien samankaltaisena ja on yhteneväinen yksityisten vuokramarkkinoiden kanssa, kuitenkin sillä erotuksella että sosiaalisesti tuetun asunnon vuokra voidaan rahoittaa tuen muodossa kokonaan. (Whitehead, 2014.)

Arvio

- 1) **Vaikuttavuus:** 1980-luvulta lähtien tapahtuneen muutoksen jälkeen on sosiaalinen ulottuvuus kärsinyt mm. kohonneiden vuokrien vuoksi. Tämä on näkynyt kasvaneina asunnottomien määrinä.

- 2) **Kustannustehokkuus:** Tuotantovastuun siirtyessä asumisyhdistyksille on julkisen sektorin rooli ja rahoitustarve vähentynyt merkittävästi. Tämä näkyy esim. yksityisen lainarahan osuuden kasvusta 10 prosentista nykyiseen 50 prosenttiin uudistuotannon rahoituksessa.
- 3) **Tarkoituksenmukaisuus:** Asumisyhdistysten toiminta pysynyt tarkoituksenmukaisena ja kysyntätukien lisääntyminen kohdistaa tukea tarkemmin. Haasteet ovat tukien kohdistumisessa vähätuloisille ja uudistuotannon kannustimissa.
- 4) **Ulkoisvaikutusten minimointi:** Tukien vaikutukset yleiseen vuokratasoon ovat ongelma. Kannustinloukkujen riskit huomioitu kysyntätuissa, mutta keinojen vaikuttavuus ei vedenpitävällä pohjalla.

2.1.6

Ranska

Ranskassa sosiaalinen asuminen on järjestetty pääasiassa niin sanotulla HLM-mallilla (Habitations à loyer modéré), jonka puitteissa tietyillä organisaatioilla on yhteiskunnallinen tehtävä tarjota kohtuuhintaisia, vuokrasäännöstelltyjä vuokra-asuntoja (Housing Europe Review, 2012). Sosiaalisesti tuetun asumisen sektori edustaa valtavirtaa, ja sosiaalisten vuokra-asuntojen osuus on noin 17 prosenttia Ranskan asuntokannasta. Yksityiset vuokramarkkinat ovat likimain samansuuruiset, noin 20 prosenttia asuntokannasta (Bacqué ym., 2011). Sosiaalisen asumisen järjestämisvastuu on pääasiallisesti yhä keskittynyt valtiolle. Valtion roolina on lisäksi myöntää lainatakauksia asuntotuotantoon ja määritellä tuotantotarve ja tuen määrä. Paikallishallinnon merkitys on kuitenkin kasvanut sosiaalisten vuokranantajien valvonnassa sekä asunto-ohjelmien suunnittelussa ja rahoittamisessa.

Suurin osa sosiaalisista asunnoista on HLM-organisaatioiden rakennuttamia ja ylläpitämiä. Noin puolet HLM-järjestelmän vuokra-asunnoista on paikallis- tai aluehallinnon omistamien julkisyriyten tarjontaa (Scanlon ja Whitehead, 2011). Loput tuetun asumisen tarjonnasta on yksityisten voittoa tavoittelemattomien yritysten ylläpitämiä, ja nämä yritykset ovat tyypillisesti suuryritysten, rahoituslaitosten tai hyväntekeväisyisyhteisöjen perustamia.

Sosiaalisten vuokra-asuntojen vuokrataso perustuu rakennuskustannuksiin, joita alentavat valtion ja paikallishallinnon tarjoamat tuotantotuet sekä verokannustimet. Vuokra-asuntojen tuotannossa keskeinen rahoituskanava on talletusjärjestelmä (Caisse des Dépôts et Consignat, CDC). Sen puitteissa pankkijärjestelmässä kootaan yksityishenkilöiden talletuksia, joista myönnetään HLM-organisaatioille valtion takaamia lainoja. Lisäksi lainatakauksia asuntotuotantoon myönnetään HLM-järjestelmän oman CGLLS-rahaston kautta (Caisse de garantie du logement locatif social). Yhteiskunnallisesti tuettuun asumiseen kanavoituu rahoitusta myös yritysten palkkasumman perusteella kerättävillä lainoilla, jotka on tarkoitettu työntekijöiden asumisen edistämiseen, sekä paikallishallinnolta. Kohteen rahoitus koostuu tyypillisesti seuraavin osuuksin: 70–75 prosenttia CDC:n lainaa (Livret A), 10 prosenttia HLM-organisaatioiden omaa pääomaa, noin 13–15 prosenttia julkisia tukia ja yksi prosentti yritysten asuntoveroa (Scanlon ja Whitehead, 2011; Housing Europe Review, 2012).

Ranskassa valtion tarjontatuki on luonteeltaan lainojen korkotukea. Sitä ei ole rajattu vain HLM-organisaatioille, vaan myös yksityiset vuokranantajat ovat tuen piirissä. Pitkäaikaisten rakennuslainojen korko on sidottu Livret A -järjestelmän talletuskorkoon, jonka päälle tulee asuntotyyppistä riippuva marginaali. Tuen määrä ja lainatyyppi on porrastettu sen mukaan, minkä tasoinen ja mille ryhmälle tarkoitettu investointi on kyseessä. Kohdemarkkinat ovat pienituloiset, standardi sosiaalinen asuminen, keskitaso ja ylempi keskitaso (Scanlon ja Whitehead, 2011). Korkomarginaali on matalampi kaikkein ”sosiaalisimmassa” asuntotuotannossa ja tukilainaosuus

investoinnin kokonaiskustannuksista on suurempi. Korkeampitasoiset vuokra-asunnot vapautuvat vuokrasäännöstelystä 30 vuoden laina-ajan jälkeen.

Tuettuihin vuokra-asuntoihin on käytössä tulorajat, jotka määritellään valtakunnan tasolla ja riippuvat sijainnista. Tulorajat ovat kuitenkin väljät niin, että käytännössä suuri osa väestöstä on oikeutettu tulojen puolesta asukkaaksi, mikä mahdollistaa sosioekonomisen tasapainon tavoitteiden edistämisen. Ranskassa, kuten monessa muussakin Euroopan maassa, on pyritty viime vuosina kohdentamaan sosiaalisesti tuettua asumista rajatun eniten tarvitseville ryhmille, minkä seurauksena tulo-rajot on laskettu. (Housing Europe Review, 2012) Tosiasiassa asuntoihin pääsyyn on sovellettu maksimia tiukempia tulo-rajot, ja noin neljäsosalla uusista asukkaista tulot jäävät 20 prosenttia alle virallisten tulo-rajot (Driant ja Li, 2012). Lisäksi asumista tuetaan suorilla asumistuilla kaikista pienituloisimmille asukkaille. Jos kotitalouden tulot nousevat tulokaton yli, vuokra nousee vastaavasti. Asumistukeen ovat oikeutettuja kaikissa asumismuodoissa eli sosiaalisen vuokra-asumisen lisäksi yksityisellä vuokrasektorilla tai omistusasunnossa asuvat kotitaloudet (Whitehead ja Scanlon, 2007).

Tarjontatukia on käytetty asuntopolitiikan välineenä sosiaalisen koheesion edistämiseen ja lähiöiden ehostamiseen sekä suhdanne-elvytykseen (Housing Europe Review, 2012). Kunnat ovat olleet vuodesta 2000 lähtien velvoitettuja tasapainoiseen eri hallintamuotoisten asuntojen tarjontaan. Kunnille, jotka eivät täytä sosiaalisten asuntojen osuuden 20 prosentin tavoitetasoa, voidaan määrätä sanktioita (Bacqué, 2011). Yhteiskunnallisen asukasrakenteen tasapainon ylläpitäminen on erityinen ongelma Pariisissa, missä esikaupunkeihin on syntynyt tuetun asumisen keskittymiä ja sosiaalisesti eriytyneitä alueita. Pariisin kunta on ottanut kohtuuhintaiset vuokra-asunnot työkaluksi, jolla se pyrkii palauttamaan tasapainoa. Vuokra-asuntotuotannolle on asetettu minimivelvoitteen ylittävät vuosittaiset tavoitteet siten, että tuettuja asuntoja pyritään lisäämään alueille, joissa niitä on toistaiseksi vähemmän. Tämän lisäksi asuntoja voidaan kohdentaa kotitalouksille, jotka työskentelevät tietyillä kaupungin keskeiseksi määrittelemillä ammattialoilla, esimerkkeinä opettajat, sairaanhoitajat ja jätteenkuljettajat.

Ranskan tuettu asuminen on järjestetty institutionaalisesti tavalla, joka tuottanut vuosikymmenien ajan vakaasti kasvavan sosiaalisen asumistarjonnan (Driant ja Li, 2012). Ranskan jatkuvaa riittävällä tasolla ollutta asuntotuotantoa on pidetty tässä mielessä kansainvälisesti poikkeuksellisenä (Priemus ja Boelhouwer, 1999). Tilanne kuitenkin muuttui 2000-luvun puolivälissä poliittisten linjausten ja tiukentuneen taloustilanteen seurauksena. Sarkozyn hallitus pyrki vahvasti edistämään omistus-asumista. Heikentyneen julkisen talouden takia sosiaalisten asuntoinvestointien tarjontatukia on ollut vaikeaa pitää totutulla tasolla, kun rakennuskustannukset ja tonttien hankintahinnat ovat kasvaneet samanaikaisesti. Työllisyyteen liittyvät epävarmuuden ja korkeiden asuntojen hintojen takia vuokra-asuntojen kysyntä on suurta, minkä vuoksi Ranska joutuu käymään keskustelun asuntopolitiikan tulevaisuuden linjasta.

Arvio

- 1) **Vaikuttavuus:** Tarjonnut pienituloisille perheille asunnon, mutta järjestelmä on synnyttänyt esikaupunkien alueellista eriytymistä ja koko sektorille huonon maineen.
- 2) **Kustannustehokkuus:** Sosiaalisten yritysten kannustimet ja kapasiteetti kasvattaa tarjontaa ovat valtiontukien määrästä riippuvaisia, koska säännellyt vuokrat eivät lyhyellä ajalla peitä kustannuksia.
- 3) **Tarjontatukien mukaisuus:** Tulorajat erityisesti keskitason vuokra-asuntoihin on asetettu kansainvälisesti korkeiksi, minkä seurauksena valtio tukee myös kotitalouksia, jotka eivät tukea tarvitsisi.

- 4) Ulkoisvaikutukset:** Tukea on poliittisin perustein kohdennettu rakennussektorin tukemiseen sosiaalisten asumisongelmien sijasta.

2.1.7

Irlanti

Irlannin asuntokanta käsittää noin 1,5 miljoonaa asuntoa, joista noin yhdeksän prosenttia on tuetun asumisen piiriin kuuluvia asuntoja. Tuetun asumisen tuotannosta vastaa paikallishallinto sekä kolmas sektori. Paikallishallinnon osuus tuetusta vuokra-asuntokannasta on 80 prosenttia ja tuetun asumisen osuus vuokra-asuntokannasta oli noin 40 prosenttia. (Redmond ja Norris, 2014.) Tuetun asumisen osuus asuntokannasta on tippunut 1960-luvulta lähtien 18 prosentista nykyiseen alle kymmenykseen (Norris ja Redmond, 2005) 1930-luvulta lähtien ovat maaseudun piirikuntien omistamissa asunnoissa asuneet saaneet ostaa ne itselleen ja vuoden 1966 lakimuutoksen jälkeen sama on koskenut myös kaupunkialueilla sijaitsevia paikallishallinnon omistamia vuokrakiinteistöjä. Tämä oikeus ei kuitenkaan koske asumisyhdistysten ylläpitämiä kiinteistöjä. (Redmond ja Norris, 2014.) Fahey (1999) mukaan 1960–90-luvuilla paikallishallinnon rakennuttamista 330 000 tuetun asumisen asunnosta 230 000 on myyty niissä asuneille asukkaille.

Irlannissa tuettu asuminen on rajattu koskemaan pienituloisia sekä syrjäytyneitä. Lainsäädäntö ei erikseen määrittele sosiaalisesti tuettua asumista, mutta 1960-luvulta lähtien säädettyjen lakien perusteella voidaan todeta mahdollistaa näille ryhmille kohtuuhintainen ja varusteltu asunto sekä varmistaa vuokranantajan ja vuokralaisen reilu suhde. Tulorajojen lisäksi tuetun asumisen piiriin pääsemiseksi arvioidaan muita kriteerejä, joita ovat esimerkiksi asunnottomuus, vammautuminen ja vanhusryhmien tarpeet. Asukkaille tuet ovat kysyntäperusteisia. Vuokra määräytyy tuetun asumisen asunnoissa asukkaiden tulojen mukaan, jonka lisäksi asukkailla on mahdollisuus saada yleistä asumistukea. Tämä ei ole ongelmatonta, sillä vuokrat eivät kata kaikkia hoitokuluja ja tällä on negatiivinen vaikutus kiinteistöjen hallintoon ja korjausten määriin (Redmond ja Norris, 2014). Finanssikriisin seurauksena tuetun asumisen piirissä olevien kotitalouksien määrä on kasvanut vuoden 2008 56 000 kotitaloudesta 98 000 kotitalouteen vuoteen 2011 mennessä. (Housing Europe Review, 2012.)

Perinteisesti tuetun asumisen tuotanto on ollut paikallishallintojen, eli piirikuntien ja kaupunkien vastuulla ja ne ovat saaneet rahoituksensa valtion budjetista. Valtion myöntämien määrärahojen lisäksi paikallishallinnot saavat tonttimaan hankintaa varten matalakorkoista lainaa lakisääteiseltä lainoittajalta. (Redmond ja Norris, 2014) Merkittävä osa tuotannosta sijaitsi 2000-luvulle tultaessa kaupunkimaantieteellisesti keskeisillä paikoilla. Tämä yhdistettynä alueiden rapautumiseen sekä yleiseen kiinteistöjen hintojen kasvuun, alettiin alueiden kehittämistä suunnitella julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöllä, eli niin sanotulla ”Public Private Partnership”-mallilla. Sen mukaan vanhat tuetun asumisen kiinteistöt puretaan ja yksityinen rakennusurakoija rakentaa uudet kiinteistöt purettujen tilalle. Palkkioksi rakennuttaja saa rakennusoikeutta uusille vapaille markkinoille suunnattujen asuntojen rakentamiseksi. Motivaationa oli 1990-luvulta alkaen jatkunut maanhinnan eksponentiaalinen kasvu ja sen myötä arvokkaiksi muodostuneiden alueiden kehitys. Malli oli yksi askel kohti markkinamuotoisempaa tuetun rakentamisen tuotantoa, mutta sen haasteet tulivat globaalin talouskriisin sekä Irlannin kiinteistökuplan puhjetessa esille. (Redmond ja Hearne, 2013.)

Arvio

- 1) **Vaikuttavuus:** Järjestelmän tarkoitus on tuottaa palveluita vain tarpeiden mukaan eli sosiaalinen ulottuvuus korostuu. Vaikutukset markkinoiden toimintaan pyritään pitämään pieninä.
- 2) **Kustannustehokkuus:** Koska tuetun asumisen koko on pieni, eivät sen kustannukset ole suhteessa BKT:hen kovin suuret. Kuitenkin kysyntätukien suuren roolin vuoksi kustannukset kasvavat luonnollisesti aina taantuman aikaan, mikä aiheuttaa lisäpaineita julkiselle sektorille.
- 3) **Tarkoituksenmukaisuus:** Tuetun asumisen rooli on tuottaa asumispalveluita vain niitä tarvitseville. Tällä hetkellä se toimii pelastusverkkona niille joilla ei ole varaa yksityisten markkinoiden asuntoihin.
- 4) **Ulkoisvaikutusten minimointi:** Tuloperusteiset vuokrat aiheuttavat kannustinloukun riskin. On myös huomioitava, että 2000-luvulla koetun asuntokuplan vaikutukset olivat erityisen voimakkaita Irlannissa.

2.2

Järjestelmien keskeiset piirteet

Tässä kappaleessa nostetaan esille Suomen kannalta keskeisiä piirteitä käsiteltävien maiden asuntomarkkinoilta. Instituutioiden rakenne ja niiden tavoitteet määrittävät keskeisellä tavalla markkinoiden toimintaa. Suomen tuetun asumisen markkinoilla keskeisiä toimijoita ovat sekä kunnalliset vuokrayhtiöt että yleishyödylliset yhteisöt.

Rahoituksen osalta Kuntarahoituksella sekä Kuntien takauskeskuksella on keskeinen rooli kuntien ja sosiaalisen asuntotuotannon markkinaehtoisessa rahoittamisessa. Kuntarahoitus on Suomen kuntasektorin, Kevan ja Suomen valtion omistama luottolaitos, joka on perustettu varmistamaan kuntasektorin ja sosiaalisesti tuetun asumisen rahoitus. Kuntarahoitus myöntää lainoja kunnille, kuntayhtymille ja niiden omistamille yhtiöille sekä yleishyödyllisille yhteisöille valtion tukemaan sosiaaliseen asuntotuotantoon. (Kuntarahoitustyöryhmän muistio, 2010.)

Ruotsissa ja Tanskassa on myös Kuntarahoitusta vastaavat luottolaitokset, mutta niillä ei roolia sosiaalisesti tuetun asumisen rahoituksessa. Muissa maissa rahoitusjärjestelyt ovat moninaiset, mutta yhteisenä piirteenä Länsi-Euroopan maille on yksityisen rahoituksen merkittävä osuus.

Asukasvalintaa voidaan arvioida vaikuttavuuden ja tarkoituksenmukaisuuden valossa. Asukasvalinnalla on vaikutusta myös segregatioon. Asuinalueiden välinen segregatio on tyypillinen kaupungistumisesta seuraava ongelma, jonka aste vaihtelee eri maissa kuitenkin voimakkaasti. Segregaation välttäminen sisältyy myös valtioneuvoston asuntopoliittisen ohjelman tavoitteeseen sosiaalisesti ja taloudellisesti tasapainoisista ja vakaista asuntomarkkinoista.

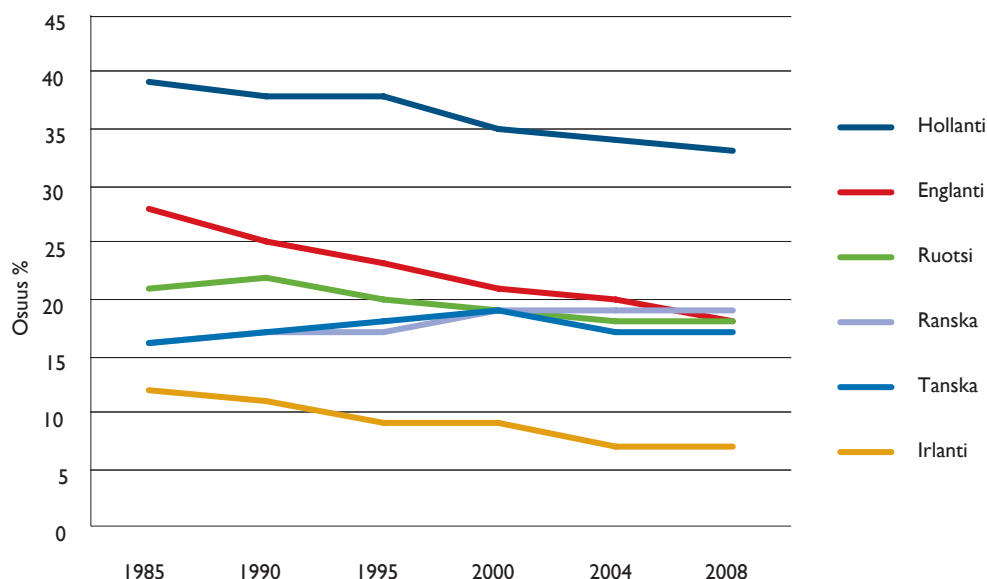
2.2.1

Instituutiot

Pääasialliset toimijat tuetun asumisen järjestämisessä ovat Ruotsia ja Irlantia lukuun ottamatta erilaiset asumisyhdistykset. Näiden omistajarakenne vaihtelee maittain, mutta yhtenäistä on paikallishallinnon vaikutusvalta toimintaan eri tavoin. Valtion tasolla päätetään suurista linjauksista, joita paikallishallinnot ja instituutiot noudattavat. (Whitehead ja Scanlon, 2007.)

Tehdyt politiikkavalinnat tarjontatukien ja kysyntätukien välillä näkyvät taulukossa 1. Niissä maissa, joissa on tehty suuria tarjontatukien leikkauksia ja siirretty

asuntopolitiikan painopistettä tarjontatuista kysyntäpuolen tukiin, sosiaalisesti tuetun asumisen osuus uudisrakentamisesta on pienempi kuin osuus asuntokannasta.



Kuvio 1. Tuetun asumisen osuus koko asuntokannasta. Lähde: Housing Europe Review, 2012 (Itävallan tietoja ei ollut raportissa).

Voimakkaimmin tuetun asumisen osuus asuntokannasta on pienentynyt Hollannissa ja Englannissa 1990-luvun reformien seurauksena (Kuvio 1.) Englannissa kannan pienemiseen on vaikuttanut myös "the Right to Buy" -ohjelma, jonka myötä tuetun asumisen vuokra-asuntoja myytiin asukkaille suurin alennuksin. Maissa, joissa uudisrakentamisen tarjontaa tuetaan, myös rakentamisen osuus on tasolla, jolla tuetun asumisen osuus koko asuntokannasta pysyy samana.

Instituutioiden omistajapohja vaihtelee maittain. Erityisesti Itävallassa, Ranskassa ja Hollannissa omistajapohja vaihtelee myös järjestelmän sisällä. Yhteistä kaikkien maiden toimijoille on kuitenkin yleishyödyllinen tarkoitus ja voittoa tavoittelematon liiketoiminta. Ruotsissa uusi laki määrää yhtiöille tuottotavoitteen, mutta käytännössä tuotot maksetaan omistajalle eli kunnalle, joka sijoittaa rahan takaisin asumisen järjestämiseen. (Boverket, 2011.)

Tanskassa vuokralaiset omistavat osuuskuntamuotoisesti asumisyhdistykset, jolloin vuokralaisilla on suuri vaikutusvalta instituutioiden toimintaan. Yhdistyksiä ja niiden alajaostoja on paljon, joten keskitetyissä neuvotteluissa niitä edustaa edunvalvontajärjestö. (Bengtsson ym., 2014.)

Useimmissa maissa on siirrytty instituutioille suunnatuista tuista asukkaille ohjattuihin tukimuotoihin. Joissain maissa kuten Tanskassa ja Ruotsissa on pyritty siihen, että henkilökohtaista asumistukea saisi myös omistusasumiseen. Käytännössä kuitenkin tulo- ja varallisuuskriteerit henkilökohtaiseen asumistukeen täytyvät vain vuokralla asujilla. (Bengtsson ym., 2014.)

Kunkin maan asuntopolitiikan tavoitteet ovat muokanneet instituutioiden kannustimia ja rooleja. Englannissa ja Irlannissa yhteinen tekijä on ollut asuntopolitiikan merkittävä painotus omistusasumiseen. Tämä on näkynyt siten, että Irlannissa sosiaalinen asuminen nähdään lähinnä viimeisenä oljenkortena heille, joilla ei ole varaa asua omistusasumiseen. Irlannissa ja Englannissa tämä on näkynyt suurina panostuksina omistusasumisen osuuden lisäämiseksi, mikä on saavutettu myymällä sosiaalista asuntokantaa omistusasunnoiksi markkinahintoja edullisemmin. (Redmond

Maa	Sosiaalisesti tuetun asumisen osuus asuntokannasta	Sosiaalisesti tuetun asumisen osuus uudisrakentamisesta	Pääasiallinen instituutiotyyppi	Omistaja
Alankomaat	32 %	19 %	Asumisyhdistykset	Hajanainen omistajapohja
Itävalta	23 %	27.5 %	Asumisyhdistykset	Hajanainen omistajapohja
Tanska	19 %	22 %	Asumisyhdistykset	Vuokralaiset
Ruotsi	18 %	13 %	Yhtiöt	Kunnat
Englanti	18 %	--	Asumisyhdistykset	Yhdistykset
Ranska	17 %	12 %	Julkiset ja yksityiset yhtiöt ja yhdistykset	Hajanainen omistajapohja
Suomi	16 %	13 %	Kunnalliset yhtiöt ja yleishyödylliset yhtiöt	Hajanainen omistajapohja
Irlanti	9 %	7 %	Kunnan virastot	Osa kuntaa

Sos.tuetun osuus asuntokannasta: luvut 2008, paitsi Itävalta, Tanska, Hollanti: 2009, Ranska 2006

Sos.tuetun osuus rakentamisesta: luvut 2009, paitsi Hollanti ja Tanska 2008, Ranska 2006

Lähteet: Dol, K. and Haffner, M. (2010), Housing Statistics in the European Union 2010. OTB Research Institute for the Built Environment, Delft University Housing Europe Review (2012).

The nuts and bolts of European social housing systems, CECODHAS Housing Europe's Observatory.

ja Norris, 2014.) Ruotsissa ja Tanskassa asuntopolitiikka on aina pyrkinyt välttämään tietyn hallintamuodon suosimista. (Bengtsson ym., 2014.)

Erityisesti universaalien järjestelmien instituutiot ovat joutuneet suurten uudistusten eteen niiden ollessa ristiriidassa Euroopan Komission kilpailusäädösten kanssa. Suurimmat muutokset ovat tapahtuneet Ruotsissa ja Hollannissa. Valitusten mukaan laajassa yhteiskunnallisen asumisen järjestelmässä sektori on liian suuri suhteessa pienituloisten määrään. Valtion katsottiin tukevan hyvä- ja keskituloisten asumista yksityisen vuokramarkkinan kustannuksella. (Elsinga ja Lind, 2013, Whitehead ja Scanlon, 2007.)

Ruotsissa oli asteittain luovuttu suurimmasta osasta tarjontatukia jo ennen kante-lua. Vastauksena kanteluun säädettiin laki, jossa yleishyödyllisten toimijoiden toiminta muutettiin markkinaehtoiseksi ja näin tasattiin kilpailua yksityisen vuokrasektorin kanssa. Hollannissa sitä vastoin vaihdettiin instituutioiden vuokratarjonnan kohden-tumista selektiivisemmäksi. (Elsinga ja Lind, 2013.)

Yksityiset vuokranantajat kokivat Ruotsin järjestelmän haittaavan yksityisiä vuokramarkkinoita myös tarjontatukien poiston jälkeen. Kiinteistönomistajien etujärjestö laati Euroopan Komissiolle valituskirjeen, jossa kollektiivisilla vuokraneuvotteluilla neuvotellut vuokrat määriteltiin valtion tueksi, joka hyödytti kunnallista, mutta haittasi yksityistä asumissectoria. Etujärjestöt olivat aiemmin sopineet, että vuokraneuvotteluja muutettaisiin pikkuhiljaa markkinaehtoisemmiksi. Kiinteistönomistajien etujärjestö kuitenkin koki, että erityisesti Tukholman alueella tämä sopimus ei toteutunut. Lisäksi ongelmaksi koettiin, että kunnalliset asumisyhtiöt eivät toimi markkinaehtoisesti. (Elsinga ja Lind, 2012.)

Ruotsissa pidettiin asuntopolitiikan universaali suuntaus ja säädettiin uusi laki koskien kunnallisia asuntoyhtiöitä. Laki astui voimaan 2011 muuttaen oleellisesti

	Universaali vai selektiivinen asukasvalinta	Vuokranmääräytyminen	Pääasialliset tarjontatukimekanismit	Verokohtelu
	Oli universaali, muutettiin selektiiviseksi	Kustannuspohjaisesti, myös neuvottelut	Tuet pääosin poistettu, tontit ja epäsuorasti viimekätinen takausvastuu	Yhdistyksille on lisäverot, ei veroetuja
	Selektiivinen	Kustannuspohjaisesti	Keskitetty jvk-rahoitus, valtion takaus, tontit	Yhdistykset saavat veroetuja
	Universaali	Kustannuspohjaisesti, myös neuvottelut	Valtion ja kunnan tuet, tontit	Yhdistykset saavat veroetuja
	Universaali	Kustannuspohjaisesti, myös neuvottelut	Kaikki tarjontatukimekanismit poistettu	Yhtiöt eivät saa veroetuja
	Selektiivinen	Alueellisesti kriteerien perusteella	Takaukset	Yhdistykset saavat veroetuja
	Universaali, käytännössä selektiivinen	Kustannuspohjaisesti	Takaukset, lainat	Yhtiöt ja yhdistykset saavat veroetuja
	Selektiivinen	Kustannuspohjaisesti	Valtion ja kunnan tuet, tontit	Saavat veroetuja, käytännöt vaihtelevat
	Selektiivinen	Tulojen perusteella	Edullinen rahoitus valtiolta	Osa kuntaa

yhtiöiden kannustimia ja toimintamalleja. Laki edellyttää yhtiöitä toimimaan markkinaehtoisesti ja pyrkimään samaan tuottotavoitteeseen kuin asuntomarkkinoiden yksityisillä toimijoilla. Lain tarkoituksena oli muokata järjestelmää niin, että Euroopan Komissio ei näkisi yleishyödyllisen asuntotarjonnan kilpailevan epäedullisesti yksityisen asuntotarjonnan kanssa. Samaan aikaan tehtiin muutoksia lakiin myös vuokranmäärityksen osalta ja yleishyödyllisten yhtiöiden neuvotteluasema poistettiin lailla. (Boverket, 2011.) Myös yleishyödyllisten yhtiöiden ylijäämää voidaan uuden lain mukaan siirtää joko kunnalle tai toiselle yleishyödylliselle yhtiölle samassa konsernissa. Kunnilla on ollut aiemmin kohtuuhintaisen asumisen järjestämisvastuu, mutta uuden lain mukaan yleishyödylliset yhtiöt eivät saa enää toimia edullisemmin ehdoin tai pienemmällä tuottotavoitteella kuin yksityiset toimijat. Tämä rajoittaa kuntien mahdollisuuksia vaikuttaa asuntotarjontaan. (Boverket, 2011.)

Ruotsissa 2011 voimaantulleen lain vaikutuksia ei ole vielä selvitetty laajasti. Toistaiseksi Euroopan Komissio ei ole ottanut kantaa Ruotsissa tehtyihin muutoksiin. (Czischke, 2014.)

Hollannissa asuntopolitiikan uudelleenlinjaukseen vaikutti Euroopan komission kannanotto sosiaalisen asumissektorin kilpailua vääristävästä asemasta. Se koettiin liian suureksi suhteessa pienituloisten määrään ja estävän aidon kilpailun vapailta vuokramarkkinoilla. Vaikka valtion suora lainoitus ja tarjontatuet lakkautettiin, asumisyhdistykset saivat edelleen julkista tukea oikeudella ostaa tontteja kunnilta alle markkinahintojen (Priemus ja Gruis, 2011). Komission kannanoton seurauksena Hollannissa tuli valita, miten vähennetään tuetun asumisen markkinoita vääristävää vaikutusta. Koska rahoitus oli jo eriytetty valtiosta, keinoksi valikoitui sosiaalisen sektorin asuntojen parempi kohdentaminen tukea eniten tarvitseville kotitalouksille. Tämä toteutettiin vuonna 2011 käyttöönotetuilla tulorajoilla asumisyhdistysten

omistamissa kiinteistöissä. Tuloraja jäi kuitenkin melko korkeaksi ja 42 prosenttia kotitalouksista kuuluu sen piiriin (van der Veer ja Schuiling, 2013).

Asuntomarkkinoista vastaava Hollannin sisäministeriö on sittemmin linjannut, että asumisyhdistysten tulee keskittyä enemmän ydintehtäväänsä tarjota pienituloisille kohtuuhintaista asumista. Markkinaehtoinen ja tuettu toiminta halutaan eriyttää selkeästi toisistaan. Lisäksi niiden investointeja omistus- ja vapaiden markkinoiden vuokra-asuntoihin rajoitetaan asumisyhdistysten tehtävät määrittelevän lain muutoksella (Hollannin sisäministeriö, 2014). Hallituksen politiikkatoimilla pyritään ohjaamaan sosiaalista sektoria kohti markkinatasoa ja selvästi korottamaan vuokria (Elsinga ja Lind, 2013).

Gruis and Priemus (2008) toteavat, että eron tekeminen markkinaehtoisten ja julkisten asuntomarkkinatoimintojen tukemisen välillä on edessä myös Tanskan ja Itävallan järjestelmissä.

2.2.2

Rahoitus

Tuetun asumisen kansainväliset käytännöt heijastelevat maiden yleisiä institutionaalisia rakenteita ja sosiaalisesta asumisesta vastaavien organisaatioiden välisiä suhteita valtioon. Yhteisenä piirteenä Länsi-Euroopan maille on yksityisistä lähteistä tulevan rahoituksen merkittävä osuus. Yksityisen pääoman roolia asuntotuotannossa ja tehokasta julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä pidetään yleisesti hyvän asuntopolitiikan perusteena (Lawson, Gilmour ja Milligan, 2010).

Markkinaehtoisen rahoituksen osuuden kasvattamiseen on pyritty kaikissa kat-sauksessa tarkastelluissa maissa. Kehitys ei ole ollut tukijärjestelmäsidoonainen. Esimerkiksi täysin vastakkaiset tukijärjestelmät valinneet maat, kuten kysyntätukiin siirtynyt Hollanti ja vahvasti tarjontatukien varassa toimiva Itävalta, ovat onnistuneet luomaan asuntorahoitusjärjestelmän, jossa yksityinen pääoma on kohtuuhintaisen asumisen tarjoamisessa aivan keskeisessä asemassa. Vaikka valtion suora lainoitus asumistuotantoon on Itävallassa yhä merkittävää, sielläkin yksityisiltä sijoittajilta markkinoilta hankittava pääoma on kasvanut sen rinnalle tärkeäksi investointien rahoitusmekanismiksi.

Kaikissa käsiteltävissä maissa valtiolla on yhä rooli rahoitusmallin mahdollistajana joko osalainoittajana, välittömänä takaajana tai viimekätisenä takaajana. Valtion osallisuudella on yhteys varainhankinnan kanavaan. Hollannissa valtion suora osallistuminen sosiaalisen asumisen rahoitukseen ja siitä aiheutuva julkistalouden rasite jää kaikkein keveimmäksi. Asumisyhdistysten liiketoimintamalli on itsensä rahoittava ja varainhankinta taataan ensisijaisesti järjestelmän sisällä.

Hollanninkaan rahoitusmalli ei ole täysin valtiontuesta riippumaton. Rahoituksenhankinta on turvattu kaksiportaisella rakenteella. Itsenäisenä organisaationa toimiva sosiaalisen asumisen keskusrahasto CFV valvoo yhdistysten taloudellista asemaa ja tukee tarvittaessa vaikeuksiin ajautunutta organisaatiota. CFV:n toiminta rahoitetaan valvontamaksuilla. Toisekseen yhdistysten perustama omarahoitteinen takuurahasto WSW mahdollistaa rahoituksen hankinnan pääomamarkkinoilta edullisemmilla laina- ja korkoehdoilla. Sillä on paras mahdollinen luottoluokitus, koska viimeisenä takaajana WSW:lle toimivat valtio ja paikallishallinto, mikäli koko sektori ajautuisi rahoitusongelmiin ja takuurahaston varat olisi käytetty loppuun. Julkisvarojen rooli on kuitenkin vain hätävara. Takausta ei koske asumisyhdistysten markkinaehtoista liiketoimintaa eli asuntojen rakennuttamista vapaille vuokramarkkinoille ja omistusasuntotuotantoa. (van der Veer ja Schuiling, 2013.) Rahaston pääoma kertyy yhdistysten maksamista palkkioista käyttäessään takausta rahoitusjärjestelyssä.

Asumisyhdistykset menettävät rahoitustakauksen, mikäli ne eivät vuokraa 90 prosenttia asunnoista tulorajan alittaville kotitalouksille. Euroopan komission kilpailunrajoitustutkimnan jälkeenkin yhdistysten verovapaus säilyi, minkä vuoksi myös markkinaehtoinen liiketoiminta saa epäsuoraa valtiontukea. Viiden vuoden vuokrasääntelyajan jälkeen asumisyhdistykset voivat myydä asunnot verovapaasti (Priemus, 2008).

Hollannin valtiosta itsenäistynyt rahoitusmalli on nyt kääntynyt niin päin, että asumisyhdistykset puolestaan alkavat rahoittaa asumistuen kustannuksia vuonna 2014 voimaantulevan veron myötä. Sen tarkoitus on rajoittaa rahoitusyli jäämisten yhdistysten voittoja ja suitsia sosiaalisen asuntotuotannon ulkopuolista liiketoimintaa. Asunto-organisaatioiden yksityistäminen ajoittui 1990-luvulla suotuisaan asuntomarkkinatilanteeseen, mikä pohjusti asumisyhdistysten vahvaa taloutta moneksi vuodeksi (Musterd, 2014). Asumisyhdistyksille onkin kertynyt pääomaa enemmän kuin ne tarvitsevat varsinaiseen tehtäväänsä (Priemus, 2008). Sen seurauksena niiden on ollut mahdollista pitää vuokra-tasoa matalana ja ero markkinavuokriin on ollut jopa 30 prosenttia (Conijn ja Schilder, 2011). Veron vaikutuksesta asumisyhdistykset joutunevat vuokrankorotusten lisäksi leikkaamaan investointeja ja myymään nykyistä vuokra-asuntokantaansa säilyäkseen vakavaraisina (Van der Veer ja Schuiling, 2013).

Itävallan ja Hollannin vakailla rahoitusmalleilla on saavutettu tehokkuushyötyjä riskien jakamisen ja likviditeetin keskittämisen kautta. Kustannustehokkuus on edellytys tuetun asumisen rahoituksen järjestämistavan kestävyydelle. Se vakauttaa asuntotuotantoa ja kasvattaa tarjontaa verrattuna pelkästään valtion budjettirahoitukseen. Itävallan tarjontatukijärjestelmän rasite julkiselle taloudelle on minimoitu kanavoimalla keskitetyksi asuntoluottopankkien kautta kerättyä yksityistä pääomaa kunnallisille ja yksityisille voittoja tavoittelemattomille asuntotuottajille. Rahoituskustannukset pitkäaikaisista lainoista pysyvät edullisina, kun asuntoluottopankkien liikkeeseen laskemille joukkolainoille on valtiontakaus ja kaupankäynti instrumenteilla on vakiintunut osa muuta rahoitusjärjestelmää (Lawson, 2010). Itävallan joukkovelkakirjamalli on suhteellisen yksinkertainen. Toimiakseen se ei nojaa sosiaalisen asuntokannan kierrättämiseen eli uudistuotannon rahoittamiseen vanhojen asuntojen myynneillä.

Asuntoluottorahoituksen mallia on pidetty erittäin menestyksekkäänä aikaansaamaan investointeja kohtuuhintaiseen asumiseen. Mallin kestävyys näyttäytyi 2000-luvun finanssikriisissä, jolloin investoinnit asuntotuotantoon säilyivät korkeana. Joukkolainarahoitus on sidottu hyväksytyihin sosiaalisen sektorin asuntoinvestointeihin, joihin liittyy koko-, rakennuskustannus- ja vuokratuottoja. Rahoitus on investoitava kahden vuoden sisällä, mikä voimistaa julkisen tuen ehdollisuutta ja yksityisen pääoman ohjausta sosiaaliseen asumiseen (Lawson ja Nieboer, 2009).

Viime kädessä minkä tahansa markkinaehtoisien rahoitusmallin toimivuuden ratkaisee, kiinnostaako tuote sijoittajia. Sosiaalisen asumisen tuottojen pitää kattaa rahoituskustannukset, joiden tasoon vaikuttaa sijoittajien tuottovaatimus. Veroeduilla voidaan sekä kannustaa sijoittajia rahoittamaan asuntotuotantoa että pitämään tuottovaatimus maltillisena. Itävallan asuntojoukkolainojen rahoittajina on pääasiassa matalariskisiä, pitkäaikaisia sijoituskohteita haluavia sijoittajia, joita houkuttelee julkinen takauksen suoma lisäturva sekä pääomaverovapaus. Tällaisia ovat esimerkiksi vakuutusyhtiöt ja kunnat, mutta sijoitusinstrumentit ovat laajalti suosittuja myös piensijoittajien parissa. Asuntojoukkolainasijoitusten tuotoista ensimmäiset 4 prosenttia ovat pääomaverovapaita (Amann ja Mundt, 2005). Toinen Itävallan asuntojoukkolainoihin liittyvä veroetus on pieni- ja keskituloisille palkansaajille suunnattu mahdollisuus vähentää sijoituksen hankintameno tuloverotuksessa (Lawson ym., 2010).

Ranskan tuetun asumisen rahoitusmallilla on yhtäläisyyksiä Itävallan asuntoluotopankkijärjestelmän kanssa. Varainhankinnan tapa on kuitenkin erilainen, kun Ranskassa asumisyhdistyksille myönnettävien lainojen rahoituslähteenä ovat kotitalouksien talletukset pankkijärjestelmään. Tuetun asumisen CDC-rahoitusmalli perustuu ns. Livret A -säästötileihin. Se on verovapaa, korkosäännelty säästämismuoto, joka on avoin kaikille kansalaisille. Paikallispankkeihin tehdyt säästötilitalletukset ohjautuvat CDC:en, joka maksaa pankeille palkkion talletusrahoituksen välittämisestä. Suositettu Livret A -tilijärjestelmä mahdollistaa yksityishenkilöiden lyhytaikaisten talletusten muuntamisen 40–50 vuoden lainoiksi asuinrakentamiseen. Järjestelmän hyötyjä ovat laaja yksityisen rahoituksen pohja ja riskien jakaminen (Driant ja Li, 2012). Ranskan julkisesti turvattu talletusrahoitteinen järjestelmä on tuottanut kustannustehokkaan ja kestäväen rahoitusmallin sosiaalisen asumisen sektorille.

Vaikka myös Isossa-Britanniassa markkinarahoituksen osuus sosiaalisesti tuetun asumisen rahoituksessa on noussut noin puoleen investoinneista, rahoitusmalli on altis asunto- ja rahoitusmarkkinoiden vaihteluille (Lawson ym., 2010). Valtion rahoitusosuutta on kuitenkin päästy pienentämään vastaavasti noin 50 prosenttiin investoinneista. Asteittainen irtautuminen valtion tuesta on ollut mahdollista, kun asumisyhdistykset ovat voineet vuoden 1988 jälkeen ottaa lainaa markkinoilta tulevaisuuden vuokratuottoja vastaan. Lainoilla on valtion takaus. Kilpailun lisääntyminen asumisyhdistysten välillä on edistänyt markkinarahoituksen kehittymistä. Lainaraha yksityiseltä puolelta tulee lähinnä muutamalta erikoistuneelta rahoituslaitokselta. Teknisesti julkinen tuki on lainaa joka on riippuvainen markkinoilta saadusta lainasta. Lisäksi se pitää maksaa takaisin vain jos kiinteistö myydään. Käytännössä tämä siis halventaa yksityisen lainaamisen hintaa ja julkishallinnolle mahdollisuuden haalia takaisin myöntämiään tukia. (Whitehead, 2014.)

Koska uudistuotanto siirtyi Isossa-Britanniassa 1980-luvulta lähtien asumisyhdistyksille, on paikallishallintojen tarve julkiselle rahalle vähentynyt. Ne saavat kuitenkin vielä tukia hoitokulujen ja vuokratulojen välisen erotuksen verran. Tämän lisäksi jotkut paikallishallinnon toimijat ovat joutuneet tekemään niin sanottuja ”negatiivisia tukia”, eli maksamaan keskushallinnolle vuokratuotoista saatuja varoja. Tulevaisuudessa Isolla-Britanniassa on tarkoitus saada tuetun asumisen sektorista omavarainen. Tähän päästäkseen tuottajien uskotaan nostavan hintoja sekä ryhtyvän yhteistyöprojekteihin yksityisten rakennuttajien kanssa. (Whitehead, 2014.)

Yksityisen sektorin ja julkishallinnon yhteistyöprojekteista (engl. Public Private Partnership, PPP) on enemmän kokemusta Irlannissa uudistuotannon rahoituksessa. Ne ovat olleet käytäntönä erityisesti silloin, kun vanha asuinalue on purettu ja julkishallinto on antanut tonttimaata rakennusliikkeiden käyttöön. Tontinluovutuksen ehtona on ollut, että osa rakennettavista asuinnoista on tuetun asumisen asuntoja ja alueet muodostuvat asumistyyppiltään sekoittuneiksi. PPP ei ole kuitenkaan ongelmaton sosiaalisessa asuntotuotannossa rakennusliikkeiden liiketoiminnan tuototavoitteiden sekä asunto- ja rakennusmarkkinoiden suhdanneherkkyyden takia. (Redmond ja Norris, 2014.)

Irlannin sosiaalisesti tuetun asuntokannan rakentamisesta on vastannut pääasiassa paikallishallinnot, jotka saavat rahoituksensa valtiolta. Valtionavustusten määrät vaihtelevat alueellisesti ja ne myönnetään kolmen vuoden ajalle kullekin paikallishallintoalueelle tietyn asuntomäärän rakentamista varten. Maanhankinta rahoitetaan matalakorkoisilla lainoilla lakisääteiseltä lainanvälittäjältä (Housing Finance Agency). (Redmond ja Norris, 2014.)

Tarjontatuista luopumisen myötä Ruotsin yleishyödyllisten asuntoyhtiöiden on edellytetty hankkivan rahoituksensa täysin markkinaehtoisesti. Uudisrakennus rahoitetaan lainoilla, jotka otetaan joko yksityisiltä lainamarkkinoilta tai kunnilta samoin ehdoin kuin mitä yksityinen lainanantaja edellyttäisi. Turnerin (2007) mukaan tyypillinen projekti rahoitetaan noin 80–90 prosenttisesti pitkän maturiteetin lainalla

(yli 40 vuotta) ja jäljelle jäävä rahoitusosuus tulee yhtiön omista resursseista. Yhtiöille kertyy resursseja vuokrien kautta ja mahdollisista asuntokannan myynneistä.

2.2.3

Asukasvalinta

Asukasvalintakysymystä voidaan arvioida vaikuttavuuden ja tarkoituksenmukaisuuden valossa. Tässä yhteydessä vaikuttavaksi käsitetään järjestelmä, joka tarjoaa hyvää ja kohtuuhintaista asumista sekä vastaa asumistarpeisiin. Tarkoituksenmukaisuudella taas viitataan tässä yhteydessä siihen kuinka hyvin järjestelmän tuki kohdistuu niihin, joihin sen halutaan kohdistuvan, eli siihen kuinka hyvin järjestelmä vastaa sosiaalipoliittista tavoitteenasetteluaan. Tarkoituksenmukaista ei tyypillisesti ole esimerkiksi se, että henkilöt, jotka eivät ole avun tarpeessa asuvat sosiaalisesti tuetun asumisen piirissä. Poikkeuksen tähän muodostaa Ruotsi, jossa asumisen on perinteisesti ajateltu kuuluvan kaikille.

Järjestelmän suhdetta sille asetettuihin sosiaalipoliittisiin tavoitteisiin ja asukasvalintaan määrittää karkeasti se keihin järjestelmä kohdistuu. Universalistiset järjestelmät (Ruotsi, Tanska, Hollanti) ovat periaatteessa avoimia kaikille, vaikka tietyille ryhmille saatetaan maasta riippuen antaa erilaisia etuoikeuksia. Universalististen järjestelmien vastapuolena ovat kohdennetut, residuaaliset järjestelmät (Iso-Britannia, Irlanti). Näissä maissa sosiaalisen asumisen sektori ja tuet on kohdennettu vain erityisen tuen tarpeessa oleville. Universalististen ja residuaalisten järjestelmien välimaastoon jäävät niin sanotut generalistiset järjestelmät (Ranska, Itävalta, Suomi), jotka ovat rajatumpia kuin universalistiset järjestelmät, mutta pyrkivät tarjoamaan kohtuuhintaista asumista myös muille kuin kaikkein köyhimmille.

Laaja sosiaalisesti tuetun asumisen sektori ei välttämättä ole johtanut tarkoituksenmukaisuuteen asukasvalinnoissa. Esimerkiksi Ruotsi on asuntopolitiikassa universalistinen järjestelmä, jossa kohtuuhintaisen asumisen katsotaan kuuluvan kaikille. Ruotsin järjestelmää leimaa suuri sosiaalisen asumisen sektori, mikä ei kuitenkaan ole taannut asuntoa kaikille tarvitseville, eikä ole johtanut asukasvalintojen kohdalla tarkoituksenmukaiseen toimintaan.

Ruotsissa on vallalla useita toisistaan poikkeavia käytäntöjä vuokralaisten valintaan. Paikalliset asumisyhtiöt saavat laajalti päättää asukasvalinnan kriteereistä. Esimerkiksi Suur-Tukholman alueella asunnon saaminen perustuu jonotusaikaan, mutta maassa on olemassa myös muita käytäntöjä, joilla pyritään ohjaamaan oikea asukas oikeaan asuntoon (esim. Göteborg). Yksityisillä vuokramarkkinoilla vuokranantajalla on oikeus määritellä itse kriteerit vuokralaisille. Tyypillistä on, että mm. vakinaisia tuloja painotetaan voimakkaasti. Kaiken kaikkiaan Ruotsin asukasvalintajärjestelmä ei ole transparentti ja on viitteitä siitä, että järjestelmään sisältyy käytännössä syrjintää. (Andersson ym., 2010.)

Tanskassa sosiaalisen vuokra-asumisen sektorin hinnat ovat edullisia hintasäännöstelyn, sekä sektorille myönnettävien tukien ansiosta. Järjestelmä on periaatteessa universaali ja kaikki voivat hakea asuntoa sektorin piiristä, mutta käytännössä monissa vuokra-asuntoyhtiöissä on käytössä erilaisia kriteerejä asukkaille. Tyypillistä on mm. lapsiperheiden suosiminen, mutta em. prioriteeteista luovutaan jos asuntoja on vapaana. Pääasiassa asuntoja haetaan jonotuslistojen kautta, mutta kunnilla on kuitenkin oikeus jakaa neljännes vapaana olevista asunnoista esim. köyhille ja kiireellisessä asunnontarpeessa oleville. Käytössä on myös ns. sisäisiä jonotuslistoja asunnonvaihtajille, sekä erityisiä järjestelmiä, joilla pyritään tiettyjen naapurustojen sosiaalisen komposition uudistamiseen, siten että esim. opiskelijoille ja työssä oleville annetaan etusija asuntoihin. Jonoista on muodostunut pitkiä (esim. Kööpenhaminassa useita vuosia) ja maahanmuuttajat ovat niissä yliedustettuina. (Andersen, 2010.)

Yksityisellä vuokrasektorilla on voimassa hintasääntely, jonka piiriin kuuluu noin puolet yksityisistä vuokra-asunnoista. Sääntelyn piirissä vuokrat ovat yleisesti markkinahintoja edullisemmat (jopa 40 prosenttia ja erityisesti kaupungeissa). Kova kysyntä antaa vuokranantajalle vallan valita vuokralaiset. Vuokralainen voi saada asumistukea, jonka koko riippuu vuokran ja asunnon koosta, sekä talouden tuloista ja perheen koosta. (Andersen, 2010.)

Alankomaiden asuntopoliitiikan 90-luvun muutoksen yhtenä tavoitteena oli purkaa asuntomarkkinoille muodostunutta ristiriitaista tilannetta, jossa suhteellisen hyvätuloiset kotitaloudet asuivat halvalla sosiaalisella vuokrasektorilla. Asumisen tukijärjestelmä, jolla vuokrat pidettiin kohtuullisina, ei suuntaa tällöin tukea riittävästi. Uudistuksen jälkeen Hollannin sosiaalisiin vuokra-asuntoihin keskittyi entistä enemmän alimpien tuloluokkien kotitalouksia ja keskiluokkaiset kotitaloudet vähenivät. Muutos oli alkanut jo 1980-luvulla. Siten Hollannin aiemmin hyvin laaja sosiaalisesti tuettu asuminen on muuttumassa aiempaa selkeämmin kaikista pienituloisimpien asumismuodoksi. (Priemus ja Gruis, 2011.)

Ranskassa aiemmin generalistinen järjestelmä on käytännössä muuttunut yhä kohdistetummaksi pienituloisten vuokralaisten paineen alla. Periaatteessa noin kolmannes ranskalaisista kotitalouksista on edelleen oikeutettu kuulumaan sosiaalisen asumisen piiriin. Käytännössä suuri vähävaraisten asuntoa tarvitsevien kotitalouksien määrä rajaa sosiaalisen asumisen nykyään vain köyhimpien saataville.

Ranskalainen järjestelmä onkin kahden tavoitteen ristipaineessa. Yhtäältä generalismin hengessä sosiaalisesti tuetusta asumisesta pitäisi hyötyä varsin laaja joukko ja toisaalta kaikkein köyhimpien asuttaminen tulisi turvata samanaikaisesti. (Scanlon ym., 2014.)

Itävallassa kehityskulku on ollut päinvastainen. Laaja sosiaalisen asumisen sektori on onnistunut asuttamaan keskiluokkaa, mutta sen asukasvalinta- ja "vuokratakuumaksu"-käytännöt tekevät suuresta osasta sosiaalisesti tuettua asumista liian kallista köyhemmille perheille. Jonot kunnallisiin pienituloisille tarkoitettuihin asuntoihin ovat pitkiä ja käytännössä köyhimmät henkilöt ovat tippuneet sosiaalisen asumisen sektorin ulkopuolelle (esim. Deutsch 1996). Tällaista kehitystä torjuakseen jotkin "asuntoyhteisöt" ovat omaksuneet toimintatapoja, joiden mukaisesti osa valmistuvista asunnoista varataan jaettaviksi olemassa oleville asukkaille ja jonotuslistalla oleville erilaisten sosiaalisten kriteerien perusteella. (Lawson ja Nieboer, 2009.)

Irlannin ja Englannin järjestelmät ovat tarkkaan kohdennettuja. Käytössä on tuloraja, jonka ylittävät eivät voi hakea asuntoa sosiaalisesti tuetun asumisen piirissä. Tulorajan lisäksi järjestelmässä suositaan kaikkein hädänalaisimmassa asemassa olevia (mm. kodittomat, terveydellisistä tai taloudellisista syistä asuntoa tarvitsevat, vanhukset jne.). Viime vuosien heikko taloustilanne on vaikuttanut myös Irlannissa siten, että jonot ovat muodostuneet pitkiksi. Jonoista johtuen vain kaikkein eniten asuntoa tarvitsevat voivat sellaisen saada. (Redmond ja Norris, 2014.)

Isossa-Britanniassa on Margaret Thatcherin perintönä vuoden 1980-luvulta lähtien kohdistettu sosiaalisesti tuettu asuminen sitä eniten tarvitseville. Tämän seurauksena tuetuissa asunnoissa asuvien ominaisuudet eroavat muista asumistyypeistä merkittävästi, mitä on edesauttanut myös "the Right to Buy" -oikeus. Asunnon osto-oikeuden myötä taloudellista asemaansa parantaneet kotitaloudet ovat voineet ostaa asuntonsa. Viime vuosien teemana on ollut kohdistaa tuettu asuminen alemman tuloluokan palkansaajille ja jättää mm. asunnottomien ja muiden sosiaalista tukea vaativien kohderyhmien avustaminen erillisten, yksityistä asuntosektoria hyväksi käyttävien, ohjelmien varaan. Suurempana trendinä on kuitenkin ollut kriteerien tiukentuminen ja mm. määräaikaisten sopimuksien laajempi käyttöönotto. (Whitehead, 2014.)

Segregaatio

Asuinalueiden välinen segregaatio on tyypillinen kaupungistumisesta seuraava ongelma, jonka aste vaihtelee eri maissa kuitenkin voimakkaasti. Segregaation välttämisen sisältyy myös valtioneuvoston asuntopoliittisen ohjelman tavoitteeseen sosiaalisesti ja taloudellisesti tasapainoisista ja vakaista asuntomarkkinoista.

Segregaatio määritellään tässä yhteydessä koskemaan homogeenisiä naapurustoja silloin kun kyseisen alueen asukkaat edustavat yhteiskunnan tuen tarpeessa olevia ja erityisesti vähemmistöjä. Tämän tyyppisestä asuinalueiden eriytymisestä saattaa seurata sosiaalisten ongelmien, kuten esim. häiriöt, rikollisuus ja koettu turvattomuus, kerääntymistä tiettyihin naapurustoihin. Vaarana on tällöin jopa alueen stigmatisoituminen, joka laskee alueen arvostusta, mutta saattaa lopulta stigmatisoida myös alueen asukkaat ja vaikeuttaa näin esim. työn saantia. Stigmatisoituneita ja slummiutuneita alueita on päädytty jopa purkamaan ja rakentamaan uudelleen mm. Isossa-Britanniassa, Ranskassa ja Yhdysvalloissa (Droste ym., 2014; Boverket, 2008).

Segregaatiota pyritään nykyään torjumaan monenlaisilla asuinalueiden viihtyvyyteen ja asukasrakenteeseen vaikuttavilla toimilla. Englannissa käytössä olevia toimenpiteitä ovat mm. naapurustojen asukasrakenteen heterogeenisyyden lisääminen, erityyppisten asumis- ja omistusmuotojen olemassa olo samalla alueella, naapurustojen viihtyvyyteen ja asuntojen hyvään asumisstandardiin panostaminen sekä naapurustojen turvallisuuden ja asukkaiden turvallisuudentunteen parantaminen. (Boverket, 2008.)

Segregaation välttämisen ja asukasrakenteen heterogeenisyyden varmistaminen onkin omaksuttu nykyään jo kaavoitus- ja rakennusvaihetta osaltaan ohjaavaksi asiaksi. Tämä on järkevää, koska asuinalueen saaman stigman ja asukasrakenteen vääristymien korjaaminen jälkikäteen on vaikeaa, hidasta ja kallista.

Epäselvää on kuitenkin se, kuinka paljon asukkaiden sosiaalista nousua pystytään sekoittamalla tukemaan, vaikka asuinalueiden viihtyvyyden ja turvallisuuden on havaittu Isossa-Britanniassa parantuneen heterogeenisyyden kasvaessa (Gibbons ym., 2013).

Perusongelmana monissa maissa on 1950–70-lukujen nopean urbanisoitumisen aikana rakennetut korkeat lähiöt. Lähiöt olivat vastaus kaupunkien asuntopulaan ja asuntojen heikkoon laatuun, mistä johtuen lähiöitä rakennettiin julkisen tuen varassa. Sosiaalipoliittisesta tehtävästä ja suuresta asuntotarpeesta johtuen lähiöihin rakennettiin paljon asuntoja ja myös tuetun vuokra-asumisen sekä muiden tuettujen asumismuotojen osuus muodostui suureksi. Usein ne sijaitsevat myös irrallaan muusta kaupunkirakenteesta.

Ruotsissa yllä kuvatun kaltainen ongelma on paha ja Ruotsin väitetään olevan yksi Euroopan segregoituneimmista maista. Ruotsin ongelmat liittyvät erityisesti 1960–70-lukujen lähiöihin ja maahanmuuttoon. Ongelmana ei kuitenkaan ole niinkään maahanmuuttajien keskittyminen tietyille alueille, vaan kantaväestön puuttuminen niiltä. (Andersson ym., 2010.)

Suuri osa maahanmuuttajista asuu 1960–70-lukujen miljonprogrammet-ohjelman aikana rakennetuissa lähiöissä. Tiettyjen asuinalueiden muutos maahanmuuttajavaltaisiksi tapahtui viimeistään 1990-luvulla, eikä tämä status ole sen jälkeen muuttunut. Alueita leimaa suuren ulkomaalaisperäisen väestön osuuden lisäksi erityisesti vuokra-asuntovaltaisuus, alhainen tulotaso ja ”menestyneiden” yksilöiden ja perheiden kaikkoaminen alueilta. (Andersson ym., 2010.)

Segregaatio ei toisaalta väistämättä seuraa sosiaalisen asumisen sektorin olemassa olost. Nopean kaupungistumisen aikana rakennettujen lähiöiden ongelmiin liittyy myös kaavoituksesta ja käytössä olleiden tarjontatukien vaikutusta. Sosiaalisesti tuettu asuminen voi jossain tapauksissa olla myös mukana vähentämässä segregaatiota.

Asuntopolitiikan tavoitteet ovatkin usein ristiriitaisia. Asuinalueet joissa sosiaalinen asuminen on suuressa roolissa saattavat segregaaation torjunnan mielessä hyötyä siitä, että alueen asuntoja yksityistetään ja asukasvalinnassa painotetaan esimerkiksi työllisiä henkilöitä. Tällaiset toimenpiteet voivat olla tehokkaita lisäämään asuinalueen sosiaalista heterogeenisyyttä ja välttämään alueen stigmatisoitumista tai vähentämään jo syntyneen stigman merkitystä. Toisaalta heterogeenisyyden ja sosiaalisen sekoittumisen painottaminen saattaa heikentää kaikkein vaikeimmassa asemassa olevien asunnon saantia kun asukasvalinnan painopistettä siirretään kohti keskiluokkaa. Vastaavasti sosiaalisten perusteiden painottaminen asuntopolitiikassa saa aikaan asuinalueiden välistä eriytymistä, kun köyhempi väestö keskittyy alueille joilla esim. kunnan tai muun toimijan vuokra-asuntoja on paljon. (esim. Hatz, 2008.) Tämän tyyppisestä kehityksestä on suoria esimerkkejä useista laajan sosiaalisen asumisen sektorin maista.

Tiukat valintakriteerit tuettuihin vuokra-asuntoihin voivat osaltaan luoda segregatiota. Tiukkoihin kriteereihin liittyy kiinteästi asuntotarjonnan niukkuus – ongelma, jonka kanssa useat maat ovat kohdanneet viimeksi kuluneiden vuosikymmenten aikana. Ongelma koskee erityisesti tilannetta, jossa tuettu vuokra-asuminen on keskittynyt tietyille alueille ja/ tai rakennuksiin. Sovellettaessa erityisen tiukkoja kriteereitä valikoituvat asunnon saajiksi suurimmassa tarpeessa olevat. Suurimmassa tarpeessa olevat ovat myös selvästi huono-osaisempia kuin väestö keskimäärin, jolloin niukka asuntotarjonta yhdessä tiukkojen asukasvalintakriteerien kanssa keskittää huono-osaista väestöä tietyille alueille ja luo näin segregatiota. (Tarmo-työryhmä 2011, Liite 1.)

Varsinkin maissa joissa sosiaalisen asumisen sektori on laaja, on havaittavissa myös sosiaalisen asumisen sektorin sisäistä eriytymistä. Esimerkiksi Itävallassa julkiset yleishyödylliset yhtiöt palvelevat menestyksekkäästi keskiluokkaa, mutta köyhimmät tippuvat kunnallisen sektorin syliin (esim. Deutsch, 1996). Pahimmillaan köyhät ajautuvat ulos koko sosiaalisen asumisen järjestelmästä. Wienissä sosiaalisesti tuetun vuokra-asumisen piirin ulkopuolelle jää tyypillisesti mm. maahanmuuttajia, jotka asuvat ennen ensimmäistä maailmansotaa rakennettujen kerrostalojen vanhoissa ja pienissä asunnoissa.

Hollannissa tilanne on samankaltainen. Sosiaalisen asumisen sektori on laaja, siihen ei liity stigmaa ja se palvelee laajalti myös keskiluokkaa, mutta silti sen ulkopuolelle jäävät juuri ne ihmiset, jotka ovat hädänalaisimmassa asemassa.

Tietyissä maissa onkin havaittavissa segregatio-ongelma sosiaalisen asumisen järjestelmän sisällä. Ruotsin tilanne on tässä mielessä kärjistynyt. Sosiaalisesti tuettu asuminen on periaatteessa avointa kaikille, mutta käytännössä maahanmuuttajat ja muut heikossa asemassa olevat asuvat lähiöissä, jonne keskiluokka ei muuta. Ruotsin järjestelmää vaivaa myös riittämätön ja huonosti kohdentunut tarjonta.

Segregatio on erityisesti suurkaupunkeihin kiinteästi liittyvä ilmiö, jolla on liittymäkohtansa myös sosiaalisesti tuetun asumisen järjestämiseen. Segregatioon liittyvät kysymykset eivät ole sosiaalisesti tuetun asumisen järjestämisen keskiössä, mutta segregaaion torjunta liittyy olennaisesti asunto- ja sosiaalipolitiikkaan. Asuntotarpeen täyttäminen ja segregaaion vähentäminen on tasapainottelua asian eri ulottuvuuksien välillä.

Segregaaion ei voi myöskään katsoa olevan seuraus tukijärjestelmästä tai sosiaalisen asumisen olemassa olost, vaan se liittyy asuinalueiden sisäiseen homogenisoitumiseen ja eriytymiseen toisistaan. Tässä mielessä kysymys on ennen kaikkea kaupunkisuunnittelusta ja kaavoituksesta.

Myöskään tarkoituksenmukaisuuteen ja vaikuttavuuteen, eli siihen asuvatko ”oikeat ihmiset” tuetuissa asunnoissa ja onko asuntotarjonta ylipäättään riittävää, liittyvät kysymykset eivät suoraan palaudu tukijärjestelmään, vaan ennen kaikkea siihen kenelle järjestelmä on suunnattu. Universaalit järjestelmät toimivat tässä yh-

teydessä käsitellyissä maissa enemmän keskiluokan kuin huono-osaisten ehdoilla. Seurauksena on usein hädänalaisempien jääminen sivuosaan järjestelmässä. Toisaalta residuaalisten järjestelmien, jotka kohdentuvat erityisesti apua eniten tarvitseviin, haittapuolena on sosiaalisen asumisen stigmatisoituminen ja segregaatio. Poikkeuksena edellä esitellyistä tyypillisestä jaosta voidaan kuitenkin pitää Ruotsia, jossa on samaan aikaan universalistinen järjestelmä ja vaikeat segregaatio-ongelmat.

Tarkoituksenmukaisuuteen ja järjestelmän sisäiseen eriytymiseen liittyvät ongelmat vaikuttavat liittyvän pikemmin tukijärjestelmän laajuuteen ja yleiseen kohdentumiseen kuin siihen miten sosiaalisen asumisen tukeminen on konkreettisesti järjestetty. Itävallassa ja Hollannissa on hyvin samankaltaiset järjestelmän sisäiseen eriytymiseen liittyvät vaikka näiden maiden tukijärjestelmät eroavat toisistaan voimakkaasti. Itävallassa käytetään edelleen pääasiassa tarjontatukia, kun taas Alankomaissa on siirrytty kysyntätukiin.

Vaikuttaa siltä, että keskiluokkaa palveleva universalismin puolelle painottuva järjestelmä jättää tässä raportissa käsitellyissä maissa sivuosaan tai jopa ulkopuolelleen kaikkein köyhimmmät. Tätä kehitystä voi kutsua järjestelmän sisäiseksi eriytymiseksi. Erityisesti huono-osaisiin kohdistuvat residuaaliset järjestelmät taas aiheuttavat helposti asuinalueiden välistä eriytymistä, joko vuokra-asuntotarjonnasta tai asuntojen hinnoista johtuen.

3 Kokemuksia tarjontatukien leikkaamisesta

Monessa Länsi-Euroopan maassa, mutta erityisesti Ruotsissa, Hollannissa ja Isossa-Britanniassa, haluttiin siirtää 1990-luvulla asuntopolitiikan painopistettä tarjontatukista kysyntätukiin. Yhteisenä piirteenä näissä maissa on ollut valtion suuri rooli asuminen tukemisessa historiallisesti. Syyt uudistuksiin ovat moninaisia ja väistämättä sidoksissa maiden institutionaalsiin rakenteisiin. Keskeisenä pyrkimyksenä on ollut taittaa valtionvelan kasvu, vähentää budjettivajetta ja Ruotsissa sekä Hollannissa EMU-kriteereiden täyttäminen.

3.1

Ruotsi

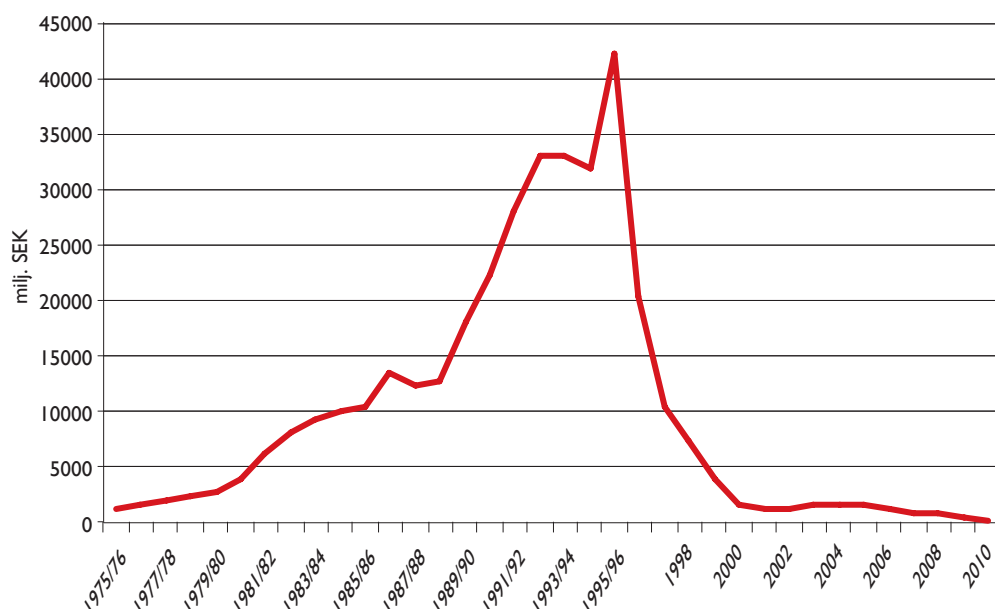
Ruotsissa on tapahtunut selkeä muutos asuntopolitiikassa ja tarjontatukipohjaisista ratkaisuista on siirrytty kysyntätukiin. Ruotsissa tämä kehitys tapahtui voimakkaammin 1990-luvulla, jolloin perustettiin komissio selvittämään muiden Euroopan maiden tekemiä muutoksia tukijärjestelmiin. Ruotsissa oli tuolloin käytössä tarjontatukiin perustuva järjestelmä, joka tuki voimakkaasti sekä uudis- että korjausrakentamista. Asuntopolitiikka oli suuri osa yleistä talouspolitiikkaa. 1990-luvun vaihteessa nopeasti noussut inflaatio ja korkeat korot paisuttivat erityisesti valtion korkotukimenoja voimakkaasti. Valtion asumiseen suunnattujen tukien osuuden budjetista katsottiin olevan tarpeettoman suuri suhteessa asumisen tasoon ja toimiviin asuntomarkkinoihin. (Turner ja Whitehead, 2002; Boverket 2005.) Lisäksi rahoitusmarkkinoiden muutokset mahdollistivat julkisen rahoituksen roolin pienentämisen.

1990-luvulla rakennuskustannukset nousivat ja suuri osa korkotukien eduista hyödytti eniten tahoja, joilla oli suurimmat lainat. Asuntopolitiikan nähtiin epäonnistuneen sen tukiessa suurituloisia enemmän kuin pienituloisia. Oli myös epäilyksiä, että tuotantotuet menevät suoraan rakennuttajille ja kapitalisoituvat rakennuskustannuksiin. Tämän nähtiin johtavan siihen, että rakennuttajat rakentavat asuntoja haja-asutusalueille ja alueille, joilla asunnoista ei ole kysyntää, koska tukijärjestelmä irrottaa kannattavuuden markkinatilanteesta ja kysynnän tasosta. (Turner ja Whitehead, 2002.)

1990-luvun alussa, suuren verouudistuksen yhteydessä, hallitus päätti asteittain luopua korkotuista ja muista tarjontatuista (Turner ja Whitehead, 2002). Valtion asuntolainapankin (SBAB) toiminta lopetettiin vuoden 1992 alussa ja valtion asuntolainapankin sijaan lainoja haettiin nyt yksityisiltä lainamarkkinoilta. Korkotukia ja edullisempia lainaehtoja korvaamaan säädettiin valtion lainatakuut. (Boverket 2005; Ds 2005:39.)

Kuviosta 2 näkyy valtion korkotukimenojen kehitys. Korkotuista luovuttiin asteittain alkaen vuodesta 1991 (Turner, 2007). 2000-luvun alkupuolella suurin osa

tarjontatuista oli poistettu. Väliaikaiset, kohdistetut tarjontatuet (*investeringsstöd, investeringsbidrag*), joista päätettiin 2000-luvulla ja jotka kohdistettiin erityisasumiseen ja pieniin vuokra-asuntoihin kasvualuilla, poistuivat vuoden 2006 loppuun mennessä. Vuonna 2005 tarjontatukien laskettiin olevan enää 0,1 prosenttia bruttokansantuotteesta. Vuoden 2007 jälkeen korkotukia on myönnetty enää erityisasuntojen rakentamiseen. (Ds 2005:39.)



Kuvio 2. Valtion korkotukimenot, milj.SEK. Lähteet: Bostads- och byggnadsstatistik årsbok 2012, Boverket.

Tarjontatukien leikkauksen jälkeen asuntomarkkinoilla tapahtui useita muutoksia. Vuokrataso ja asuntojen hinnat nousivat nostaen kotitalouksien asumiskustannuksia ja uudisrakentaminen väheni merkittävästi. Myös rahoituksen riskit jakautuivat uudelleen. Valtion korkotukien ja takausten aikana asuntorahoitus oli muille toimijoille melkein riskitöntä. Muutosten jälkeen asuntolainoittajat ja lainanottajat kantoivat suurempaa riskiä asuntojen hintojen laskun vaikutuksesta. (Turner ja Whitehead, 2002.)

Tarjontatukien leikkaus vähensi valtion tukimenoja huomattavasti. Kotitalouksille suunnatut asumistuet eivät lisääntyneet samassa mittakaavassa, joten valtion tukimenot jäivät historiallisen alhaiselle tasolle. Vuokrien ja asuntojen hintojen noustessa ja asumistukien pysyessä suhteellisen muuttumattomana, asumisen kustannukset nousivat kotitalouksille. (Turner ja Whitehead, 2002; Boverket, 2007.) Vuosien 1992 ja 1995 välillä asuntotukea saavien kotitalouksien määrä nousi 360 000:sta 576 000:een. Asuntotuen osuus valtion budjetista nousi noin 5,9 miljardilla kruunulla 9,2 miljardiin kruunuun. Tämä johti vuonna 1997 tukikriteerien tiukentamiseen, jotta valtion tukimenot eivät kasvaisi liikaa. Uudet säännökset johtivat puolentoista miljardin kruunun budjettisäästöihin. (Boverket, 2007.)

Asumiskustannusten nousu johti asumisen kysynnän laskuun ja tätä kautta myös vähentyneeseen asuntotuotantoon. Myös pienentynyt tuotantotuki vähensi rakentajien kannustimia rakentaa. (Turner ja Whitehead, 2002.) Uudisrakentaminen väheni huomattavasti 1990-luvulla. Samaan aikaan Ruotsiin muutti kuitenkin paljon maahanmuuttajia ja maansisäinen muuttoliike jatkui kohti kasvukeskuksia johtaen asuntopulaan. Hallituksen kannanoton mukaan vähentyneeseen rakentamiseen

vaikutti myös monet institutionaaliset ongelmat: rakennusmarkkinoilla ei ollut kilpailua, maan hinta oli erittäin korkea, kunnat ottivat rakentamiseen passiivisen roolin, alueellinen koordinointi oli olematonta sekä kaavoitusprosessi oli tehoton. Hallituksen uusi strategia oli kohdistaa toimenpiteitä näihin erityisongelmiin sekä lisätä kohdistettuja tuotantotukia väliaikaisesti erityisryhmien asumiseen ja pienten vuokra-asuntojen rakentamiseen kasvualuille. 2000-luvun alkupuolen korkeasuhdanne teki hetkellisesti rakentamisen kannattavaksi ja vei huomiota pois rakennusalan ongelmista. (Boverket, 2007.) Kuitenkin rakentaminen on pysynyt historiallisesti erittäin matalalla tasolla näihin päiviin saakka.

Vaikka tarjontatuista luovuttiin, kokivat erityisesti kiinteistönomistajien edunvalvojat, että Ruotsin asuntopolitiikka suosi kunnallisia asuntoyhtiöitä yksityisten yhtiöiden kustannuksella. He tekivät kantelun EU:n komissiolle. Tässä kantelussa he määrittivät valtion tueksi myös epäsuorat koko vuokramarkkinoihin vaikuttavat toimet kuten valtakunnalliset vuokraneuvottelut. Kantelun seurauksena kunnallisten yhtiöiden toimintaedellytyksiä muutettiin markkinaehtoisemmaksi jo ennen odotettua komission kannanottoa. Kantelua sekä kunnallisten asuntoyhtiöiden muuttunutta asemaa käsitellään tarkemmin luvussa 2.2.1 Instituutiot.

- **Miksi ja mitä tavoiteltiin?** Valtion kulujen leikkausta, tukien tarkoituksenmukaisempaa kohdistumista, tahdottiin ehkäistä tukien hyödyt rakennuttajille ja niiden kapitalisoituminen rakennuskustannuksiin ja rakentaminen alueille joissa ei ollut kysyntää.
- **Miten uudistettiin?** Vuodesta 1990 alkaen luovuttiin asteittain tarjontatuista, suurin osa korkotuista lakkautettiin 2000-luvulle tultaessa.
- **Mitä saavutettiin?** Budjettikuri, asumisen tukien kohdistuminen tarpeen mukaan, markkinaehtoisemmin toimivat asuntomarkkinat. Toisaalta vuokrataso, asuntojen hinnat ja täten asumisen kustannukset nousivat kotitalouksille.

3.2

Alankomaat

Hollannin asuntopolitiikassa alettiin 1980-luvun loppupuolelta lähtien edistää sosiaalisten asumisorganisaatioiden taloudellista itsenäisyyttä, minkä tarkoituksena oli pohjustaa valtion tarjontatuista luopumista. Vuokra-asuntokannan rajun kasvun, rakentamisen tukemisen ja korkean vallitsevan korkotason seurauksena tuetun asumisen kustannukset olivat kasvaneet valtion budjettia rasittavaksi, vaikeasti kontrolloitavaksi eräksi (Priemus, 1996). Asuntopolitiikan uuden suunnan määritelleessä hallituksen vuoden 1989 mietinnössä mainittiin viisi tavoitetta: edistää asuntotarjonnan laatua, tehdä hyviä mutta kohtuuhintaisia asuntoja pienituloisten saavuttavaksi, edistää asumisen ulkopuolisia muita yhteiskunnallisia tavoitteita, vakauttaa markkinoita ja turvata asuinrakentamisen jatkuvuus (Boelhoewer, 2002). Yhtenä syynä kehityskulkuun on nähty myös järjestelmän passivoivan vaikutuksen ja liian monen ihmisen tulemisen riippuvaiseksi tuetusta asumisesta (Musterd, 2014).

Asuntotuotannon taloudellista taakkaa alettiin siirtää valtiolta paikallishallinnolle ja asumisyhdistyksille. Vuoden 1995 jälkeen valtio ei ole tukenut enää suoraan asuntorakentamista asumisen tarjontatuilla. Vuonna 1997 ohjelmaa täydennettiin asukkaiden henkilökohtaisen asumistuen lisäpanostuksella, ja vuoteen 2000 mennessä vuosittainen maksettu vuokratukisumma kasvoi 1,4 miljardiin euroon (yksi miljardi vuonna 1995) (Boelhoewer, 2002).

Taloudellisilla mittareilla asumisyhdistysten yksityistäminen ja lainoittamisen lakkaaminen oli niille menestys. Asumisyhdistysten taloutta vankisti hyötyminen

epäsuorista tuista rahoitustakausten ja asukkaiden asumistuen muodossa. (Gruis ja Nieboer, 2006) Tarjontatukien poistamisen jälkeen Hollannissa on käyty keskustelua asumisyhdistysten asemasta toimijana valtion ja markkinoiden välimaastossa, niiden toiminnan tehokkuudesta ja sosiaalisen asumissektorin valvonnan riittävydestä (Elsinga ja Lind, 2013). Päällimmäisenä kokemuksena tukien painopisteen siirtymisestä kysyntätukeen on ollut nimenomaan kysymykset vuokramarkkinoiden toimivuudesta. Tilanteessa, jossa tuettu sektori on ylipäättään suuri, tämä on johtanut pyrkimykseen kohdentaa asuntoja eniten tarvitseville asukasvalintaa tiukentamalla (EU:n komission kilpailunrajoitustutkintaa ja asumisyhdistysten asemaa käsitellään luvussa 2.2.1 Instituutiot).

Muutoksen jälkeen asumistukijärjestelmän kustannuksista on muodostunut julkisen talouden kannalta erityisen riippuvaisia talouden suhdanteista, työttömyydestä ja kotitalouksien käytettävissä olevista tulotasosta. Asumistuki määriteltiin anteliaaksi asukkaan kannalta, sillä vuokrattoon asti asumistukeen oikeutettu henkilön asumisesta valtio maksaa 75 prosenttia, minkä vuoksi vuokrattoon asti asukkaalla on kannustin vuokrata maksimivuokralla. Hollannissa on Euroopan suurin asumistuen saajien osuus. (Priemus, 2004; Vandevyvere ja Zenthöfer, 2012.)

Vuoden 1997 asumistukilain uudistuksella ei käytännössä saavutettu pitkäaikaisia vaikutuksia vuokratkustannusten pitämiseksi kohtuullisena suhteessa asukkaan tuloihin (Priemus, 2001b). Asumistukia saajien lukumäärä oli ennen muutosta tasainen ja jopa laski hieman ennen vuotta 1995, mutta nousi jälleen seuraavana kahtena vuonna. Asumistuen saajien kohdalla vuokratulujen suhde tuloihin laski muutoksen jälkeisen viiden vuoden aikana, mutta niiden, jotka eivät olleet asumistuen piirissä, vuokrat suhteessa tuloihin nousivat voimakkaasti.

Asuntopolitiikan 90-luvun uudistukset johtivat sosiaalisen asuntorakentamisen merkittävään pienenemiseen (Vermeulen ja Rouwendal, 2007). Vaikka sosiaalisen sektorin asuntojen lukumäärä on säilynyt vuoden 1995 jälkeen muuttumattomana, niiden osuus koko asuntokannasta on pienentynyt vuosi vuodelta. Kokonaisuudessaan asuinrakentamisen uudistuotannon määrä oli korkeampi kuin käytöstä poistettujen vuokra-asuntojen, mutta rakentamisen fokus siirtyi kalliimpiin vuokra-asuntoihin ja omistusasuntoihin (Kleinhans ja Varady, 2011). Taustavaikuttimena kehitykseen oli asumisyhdistysten itsenäisen aseman salliman liiketoimintaratkaisujen vapauden lisäksi Hollannin omistusasumista suosivia poliittiset linjaukset.

Eri asumismuotojen välillä tapahtunut rakentamisen painopisteen muuttuminen oli merkittävä. Siinä missä vuokrasektorille valmistui 1990-luvun alkupuolella vuosittain vielä noin 30 000 asuntoa, määrä oli pudonnut 26 000:een vuonna 1997 ja väheni yhä 21 500:een vuonna 1998 (Priemus ja Gruis, 2011). Halvimpien vuokra-asuntojen osuus uusista valmistuneista vuokra-asunnoista oli 80 prosenttia vuonna 1993, mutta kolme vuotta politiikkauudistuksen jälkeen vuonna 1998 niiden osuus oli pudonnut runsaaseen puoleen vuokratuotannosta. Tutkimusaineistoista on nähtävissä sen seurauksena alkanut selkeä demografinen muutos asumismuotojen välillä. Hyvätuloisia on siirtynyt omistusasumissektorille, mutta omistusasumisen osuus on kasvanut kaikissa tuloluokissa mukaan lukien alimmat tuloluokat. Ilmiön on selitetty olevan seurausta kasvaneesta riippuvuudesta markkinaehtoisen sektorin asuntotuotannosta sekä vuokra-asuntokannan vähittäisistä myynneistä (Priemus ja Gruis, 2011).

Sosiaalisen vuokra-asumisen asema on muuttumassa. Musterdin (2014) mukaan se ei ainoastaan ole pienentymässä vaan myös eriytymässä. Koska tuetun asumisen sektori oli ennen uudistusta niin kattava, sen rajaamisen vuoksi käyttöön otetut tulorajat ovat heikentäneet pääasiassa keskituloisten asemaa. Komission kannanoton seurauksena tehdyt sosiaalisen asumisen rajaukset ovat ylipäättään jatkumoa liberaalien asuntopoliittista linjaa sektorin pienentämisestä. Sosiaalisten vuokra-asuntojen tarjonnan rajaaminen pienituloisille on kuitenkin vaatinut tasapainoilua toisaalta monipuolisen asukasrakenteen tavoitteen kanssa (Elsinga ja Lind, 2013). Asumisyh-

distysten itsenäistämisestä alkanut pari vuosikymmentä käynnissä ollut keskustelu yhdistysten ongelmalliseksi muodostuneesta asemasta näyttää johtaneen linjaukseen Hollannin asuntopolitiikassa, että ensin asumisyhdistykset määrittiin kohdistamaan tarjonnan rajatummien pienituloisille ja nyt lisäksi vuokria tavoitellaan markkinaehtoiseksi Ruotsin ratkaisun lailla (Elsinga ja Lind, 2013).

- **Miksi ja mitä tavoiteltiin?** Parantaa asuntomarkkinoiden toimintaa, keventää budjettirasitetta, parempi tukien kohdentuminen ja kilpailun lisääminen.
- **Miten uudistettiin?** Tarjontatukien pienentäminen, henkilökohtaisen asumistuen lisäpanostukset.
- **Mitä saavutettiin?** Muutoksen jälkeen asumistukijärjestelmän kustannuksista on muodostunut julkisen talouden kannalta erityisen riippuvaisia talouden suhdanteista. Sosiaalinen asuntorakentaminen pieneni merkittävästi. Rakentamisen painopiste siirtyi kalliimpiin vuokra-asuntoihin ja omistusasuntoihin.

3.3

Englanti

Englannissa on viime vuosikymmenten aikana siirrytty tarjontatuista kohti kysyntätukia. 1980-luvun lopun jälkeen suorien tarjontatukien määrä on vähentynyt ja asumistukien määrä ovat kasvaneet. Muutos on ollut osa koko yhteiskuntaa koskenutta julkisten toimintojen yksityistämistä ja valtion roolin tarkoituksenmukaista vähentämistä sosiaalisektorilla. (Elsinga ym., 2014.)

Ensimmäiset asumistuet Englannissa esiteltiin vuonna 1919 paikallishallintoja varten ja 1970-luvulle tultaessa noin kolmasosa väestöstä asui sosiaalisesti tuetussa asunnossa. 1980-luvulta lähtien tuetussa asunnossa asuvien suhteellinen määrä on vähentynyt sekä asuntokannan yksityistämisen että sosiaalisesti tuetun asumisen osuuden vähentymisestä uudisrakentamisessa. Kannan yksityistäminen on tapahtunut vapaaehtoisilla kiinteistöjen siirrolla paikallishallinnoilta kolmannen sektorin asumisyhdistyksille ja Margaret Thatcherin hallinnon esittelemällä ”the Right to Buy” -oikeudella, joka mahdollistaa tuetussa asunnossa asuvan ostaa asumansa asunnon tietyin ehdoin. (Elsinga ym., 2014.)

Vapaaehtoiset asuntokannan siirrot olivat seurausta keskushallinnon päätöksestä muuttaa tarjontatukien ehtoja. Tämä tarkoitti sitä, että paikallishallinnot saattoivat saada negatiivista tukea keskushallinnolta, mikä tarkoitti joutumista nettomaksajan rooliin. Keskushallinnon päätöksen myötä paikallishallinnot alkoivat vapaaehtoisesti siirtää kantaa uusille asumisyhdistyksille, sillä niillä ei ollut enää kannustimia omistaa. Tämän myötä noin miljoona paikallishallinnon omistamaa asuntoa siirtyi asumisyhdistysten omistukseen. Vaikka suuri määrä asuntoja on tällä tavoin yksityistetty, on prosessilla rajoituksensa. Yksityistäminen kannattaa vain kiinteistöjen arvon ollessa korkeampi kuin niistä jäljellä olevan velan määrä. Asukkaille muutokset eivät näkyneet käytännössä mitenkään, sillä he saivat lupauksen vuokratason pysymisestä ennallaan sekä säilyttivät oikeuden ostaa asunto ”the Right to Buy” -käytännön mukaisesti. (Elsinga ym., 2014.)

Margaret Thatcherin hallitus esitteli vuonna 1980 ”the Right to Buy” -oikeuden. Oikeuden myötä tuetussa asunnossa asuva oli oikeutettu lunastamaan asuntonsa tietyin ehdoin. Suurin syy oikeuden luonnille oli poliitikkojen halu edistää omistusasumista, ei vähentää julkistalouden menoja. Lunastukset koskivat paikallishallintojen omistamia kiinteistöjä ja ehtoihin kuului vähintään kolmen vuoden asuminen asunnossa. Ehdot täyttävät saivat ostaa asunnot erittäin suurilla alennuksilla, minimi alennus oli 33 prosenttia markkinahinnasta ja nousi asumisvuosien mukaan aina 50 prosenttiin

asti. Myöhemmin alennusprosentit saattoivat kasvaa jopa 70 prosenttiin. Lunastusten määrät olivat korkeimmillaan 1980- ja 90-luvuilla, jolloin asuntoja lunastettiin Isossa-Britanniassa jopa yli 100 000 vuodessa. Vuoden 2005 jälkeen lunastusten määrä on tippunut lähes nolnaan ja vuonna 2010 konservatiivien johtama hallitus onkin halunnut elvyttää oikeuden uudelleen. (Elsinga ym., 2014.)

”The Right to Buy” ei ole kuitenkaan ollut täysin ongelmaton. Vaikka se saavutti tavoitteensa julkisomisteisen kiinteistökannan yksityistämisessä, ei se edesauttanut lunastukseen kykenemättömien asemaa lainkaan. Käytännössä tämä on tarkoittanut sitä, että sosiaalisesti tuetun asumisen piiristä on siirtynyt omistusasujiksi jo valmiiksi parhaimmassa asemassa olleet. Seurauksena on ollut työmarkkinoiden polarisoitumista, kun työttömien määrä on suhteellisesti kasvanut sosiaalisesti tuettujen asuntojen piirissä. (Elsinga ym., 2014.)

Yksityistämistä ”the Right to Buy” -mekanismilla on myös tutkittu yksittäisten kiinteistöjen tasolla. Murie (2014) tiivistää tutkimustuloksiaan kahteen pääasialliseen tulokseen. Ensimmäisen mukaan lunastukset edistävät heikompien asuinalueiden heikentymistä edelleen. Hintakerot eri alueiden välillä ovat kasvaneet ja heikompien alueiden kehittäminen on muuttunut entistä haastavammaksi. Toinen hänen päätelmänsä on, että sosiaalisesti tuettua asuntosektoria tulisi käsitellä saman ajatuskehikon kautta kuin yksityisiäkin asuntomarkkinoita. Tuetun asumisen markkinoilla laadun ja valinnan hierarkiat toimivat samalla tavalla kuin yksityisillä markkinoilla. Tällöin niitä ei tulisi käsitellä täysin säädeltyinä markkinoina, missä asukkaiden valinnat ovat ylhäältä säädettyt. Tämän seurauksena lunastuksen kohteena olevat asunnot eivät ole kaikkein heikoimmilta alueilta, sillä lunastukseen kykenevät kotitaloudet eivät niille alueille ole hakeutuneet. Vaikka ”the Right to Buy” -oikeuden tarkoituksena oli maanlaajuisesti kehittää alueita, sen paikalliset vaikutukset olivat kuitenkin hyvin vaihtelevat. (Murie, 2014.)

Asumisyhdistysten rahoituksen muutokset ovat osaltaan vaikuttaneet tarjontatukien määrälliseen laskuun. Kun asumisyhdistykset aloittivat uudistuotannon, ne hakivat 90 prosenttia rahoituksestaan julkiselta sektorilta. Käytännössä tämä laina on alisteista rahoitusinstituutioilta lainaamiselle ja sidottu rakennettavaan kiinteistöön. Näiden lainojen suhteelliset määrät ovat vähentyneet nykyisin noin 50 prosenttiin ja julkisen sektorin rooli on enemmän lainojen takaajana. Tämän myötä asumisyhdistyksillä on mahdollisuus saada markkinoilta lainaa halvemmalla korolla ja vähentää riippuvuuttaan julkisesta rahoituksesta. (Whitehead, 2014.)

Yleiset tarjontatuet ovat poistuneet ja ne on korvattu sekä kysyntätuilla että julkisen rakennusmaan ja huokean koron tarjoamisella asumisyhdistyksille. Tärkein muutos on kuitenkin ollut siirtyminen kohti kysyntätukia, jotka ovat asukkaan tuloista riippuvaisia. Osana tätä on ollut vuonna 2012 uudistettu vuokranmääritys, jonka mukaan vuokra määräytyy alueen yleisen palkkatason, kiinteistöjen hintojen sekä asuntojen koon mukaan. Tämän käytännössä epäsuoran kysyntätuen lisäksi merkittävään rooliin ovat nousseet suorat kysyntätuet. 1970-luvulta lähtien tuloperusteisten asumistukien- ja hyvitysten määrät ovat kasvaneet ja tarjontatukien leikkaamisen myötä näiden määrät ovat kaksinkertaistuneet 1990-luvun puolivälistä nykypäivään. (Whitehead, 2014.)

Voidaankin arvioida että 1980-luvulla alkanut muutosten aalto on saavuttanut tavoitteensa ja julkisen sektorin rooli tuetussa asumisessa on pienentynyt. Tämä ei ole kuitenkaan tapahtunut ilman haasteita. Kasuvat kiinteistöjen hinnat, asumismenojen yleinen kasvu ja vaikea taloustilanne aiheuttavat paineita järjestelmän toimivuudelle. (Whitehead, 2014.)

- **Miksi ja mitä tavoiteltiin?** Pienentää valtion roolia tuetun asumisen sektorilla. Kannustaa ihmisiä omistusasumiseen. Margaret Thatcherin poliittisen linjan toteuttaminen.

- **Miten uudistettiin?** Tuotanto siirrettiin asumisyhdistyksille. Tuetun asumisen kannan siirto omistusasujille ja kriteerien muuttuminen asukasvalinnassa.
- **Mitä saavutettiin?** Omistusasujien määrä on kasvanut ja tuetun asumisen tuotanto on täysin asumisyhdistysten varassa. Julkisen sektorin rahalliset panostukset ovat vähentyneet, tilalle ovat tulleet lainantakaukset. Lisääntyneiden kysyntätukien vaikutukset yksityisillä markkinoilla ovat kuitenkin haaste.

4 Tuetun asuntotuotannon syrjäyttämisvaikutukset

Syrjäyttämisvaikutuksella tarkoitetaan tässä tuetun vuokra-asumisen negatiivisia vaikutuksia yksityisesti rahoitettujen (vapaarahoitteisten) vuokra-asuntojen määrään. Markkinavuokrien muutos markkinaintervention seurauksena määrittää tarjolla olevan yksityisen vuokra-asuntokannan. Negatiivinen vaikutus on riippuvainen kysynnän hintajoustosta siten, että mitä joustavampi kysyntä on, sitä pienempi on vaikutus markkinavuokraan. Vastaavalla tavalla vaikutus on pienimmillään, kun tarjonta on joustamatonta hinnan (vuokran) suhteen.

4.1

Syrjäyttämisvaikutuksen empiiriset tulokset

Empiiriset tulokset viittaavat kuitenkin siihen, että vuokra-asuntojen kysyntä on melko joustamatonta (Rosenthal, Duca, ja Gabriel, 1991) ja tarjonta puolestaan joustavaa (esim. DiPasquale, 1999; Rosenthal, 1999). Tuetun asuntotuotannon syrjäyttämisvaikutus onkin arvioitu usein merkittävän suureksi. Esimerkiksi Eriksen ja Rosenthal (2010) arvioivat, että Yhdysvalloissa yleisen LIHTC (Low-Income Housing Tax Credit) ohjelma syrjäyttää alueellisesti yksityisen vuokra-asuntotarjonnan lähes täysin. Sinai and Waldfogel (2005) arvioivat laajemmalla yhdysvaltalaisella aineistolla, että yksi tuettu vuokra-asuntorakentamisyksikkö lisää kokonaistarjontaa 0,25–0,37 yksikköä.

Syrjäyttämisvaikutuksen suuruus riippuu merkittävästi markkinoiden kohtaanosta ja alueen markkinatilanteesta. Murrayn (1999) mukaan hyvin pienituloisille kohdennettujen asuntojen tuotantotuilla on vain vähäisiä syrjäyttämisvaikutuksia. Tämä on seurausta siitä, että pienituloisille kohdennettu yksityinen tuotanto on muutoin vähäistä. Keskituloisille suunnatussa tuotannossa syrjäyttämisvaikutus nousee jo 35–100 prosenttiin. Jos tuettujen asuntojen kysyntä on suuri suhteessa niiden tarjontaan, syrjäyttämisvaikutus on oleellisesti pienempi (Sinai ja Waldfogel, 2005).

Jos tarjontatukia käytetään segregaaation torjuntaan, niillä saattaa olla alueellisesti myös positiivisia vaikutuksia yksityiseen vuokra-asuntotarjontaan. Pienituloisten ihmisten sijoittuminen useille asuinalueille estää alueiden slummiutumista, ja siten suuntaa yksityistä tuotantoa tasaisemmin kaikille alueille. (Policies, Programs and Priorities, 2010.)

Syrjäyttämisaikutus Länsi-Euroopassa

Asukasvalinnan kriteerien tiukentamispyrkimyksistä huolimatta muidenkin kuin pienituloisten asumista tuetaan Alankomaissa yhä laajasti. Parhaissa sijainneissa tuetun ja vapaarahoitteen vuokran erotus on merkittävä. Yksityiset vuokra-asuntomarkkinat on lähinnä läpivirtauspaikka, josta pyritään siirtymään tuetulle sektorille tai omistusasuntoon. Euroopan Komission (2012) mukaan tuettu vuokra-asuminen onkin syrjäyttänyt Alankomaissa yksityiset vuokramarkkinat lähes täysin.

Itävallassa asuntomarkkinoissa on maan sisällä huomattavia eroja. Wienissä vuokralla asui 75 prosenttia kotitalouksista vuonna 2012. Tuetun vuokra-asumisen vuokrat eivät saa ylittää 25 prosenttia kotitalouden tuloista, joten parhailla sijainneilla vuokraero muodostuu keskituloisellakin kotitaloudella merkittäväksi verrattuna markkinaratkaisuu. Syrjäyttämisaikutus on suuri keskeisillä alueilla, erityisesti Wienissä.

Myös Ranskassa yksityisillä vuokra-asunnoilla on rajallinen merkitys (Oxley ym., 2010). Tulorajat erityisesti keskitason vuokra-asuntoihin on asetettu kansainvälisesti korkeiksi, minkä seurauksena valtio tukee myös kotitalouksia, jotka eivät tukea tarvitsisi. Ranskan yksityiset vuokramarkkinat muodostavat kuitenkin noin 20 prosenttia koko asuntokannasta. Tuetun vuokra-asumisen syrjäyttämisaikutusta on yritetty vähentää kohdistamalla tukia myös yksityisille markkinoille. Ranskassa on mahdollista muun muassa vähentää vuokraustoiminnan tappioita muista tuloista.

Englannissa sosiaalisesti tuettu sektori on selvästi muita maita pienempi. Se on suunnattu heikommassa asemassa oleville kotitalouksille, joten tuetun asumisen syrjäyttämisaikutus on lähtökohtaisesti muita vertailumaita pienempi. Yksityisten vuokramarkkinoiden merkitys on kuitenkin pieni (13,9 prosenttia vuonna 2007). Tämä on seurausta omistusasumisen keskeisestä roolista Englannin asuntomarkkinoilla.

5 Vaihtoehtoja Suomen järjestelmän kehittämiseksi

Raportin kannalta keskeisiä Suomen asuntopolitiikan tavoitteita ovat kohtuuhintaisen asumisen edistäminen lisäämällä erityisesti pieni- ja keskituloisille suunnattua vuokra-asuntotuotantoa, kaikkien väestöryhmien mahdollisuus elämäntilanteeseensa sopivaan asumiseen ja työmarkkinoiden toimivuuden parantaminen. Näiden tavoitteiden valossa arvioidaan eräitä keskeisiä tuetun asumisen haasteita.

5.1

Tuetun asumisen kohtaanto-ongelmat

Suomessa tuettu vuokra-asuminen pyritään kohdistamaan pieni- ja keskituloisille. ARA-vuokra-asuntokunnista 33 prosenttia kuuluu kuitenkin kolmeen ylimpään tuloviidennekseen. Vuodesta 2005 ylempien tuloviidenneksten osuus on pienentynyt kolme prosenttiyksikköä. Pääkaupunkiseudulla vastaava osuus on 43 prosenttia, jossa vähennystä on kaksi prosenttiyksikköä (Hirvonen ym., 2014). Yksi tekijä muutoksen takana saattaa olla ARA-vuokra-asuntokannan supistuminen rajoituksista vapautumisen myötä. Kun tulotaso otetaan huomioon yhtenä asukasvalinnan kriteerinä, on odotettavissa että supistuneeseen kantaan valitut asukkaat painottuisivat yhä enemmän pienituloisiin. (Hirvonen ym., 2014.)

Kohtaanto-ongelmaan nousee eri maiden käytännöistä kolme mahdollista ratkaisua, joilla lisätään asukasvalinnan tarkoituksenmukaisuutta. Ensinnäkin Englannissa on ollut käytössä määräaikaiset vuokrasopimukset. Ilmeinen haaste tämän menetellyn osalta on uudelleenarvioinnin aiheuttama hallinnollinen taakka. Hirvosen ym. (2014) raportoimia haasteita ovat myös harmaan talouden lisääntyminen, tulotason väliaikaisuuden haaste, asuntojen tyhjäkäyttö ja lisääntyvä segregatio. Asuntojen tyhjäkäyttö olisi merkittävä ongelma ainoastaan alueilla, joissa ARA-asunnoista ei ole ylikysyntää. Tulotason väliaikaisuuden ongelman ratkaisemiseksi tuloja pitäisi tarkastella pidemmältä aikaväliltä. Jos ilmeisistä haasteista huolimatta määräaikaisuudella onnistuttaisiin saavuttamaan tukien parempi kohdistuminen pienituloisille, syrjäyttämisaikutus yksityiseen tarjontaan pieneni ja järjestelmästä tulisi kustannustehokkaampi. ARA-asuntojen nopeutuneen kierron myötä väestöryhmien mahdollisuudet elämäntilanteeseen sopivaan asumiseen paranisivat.

Englannissa on myös käytössä ”the Right to Buy” -ohjelma. Kotitalouksien poistumista tuetun asumisen piiristä tuetaan oman asunnon ostoalennuksen avulla. Alennuksista seuraa kustannuksia julkiselle vallalle. Hyötyjä rajoittaa puolestaan esimerkiksi segregatian lisääntyminen. Rahoitusmarkkinoiden toiminnasta riippuen järjestelmästä voi seurata pienituloisten kotitalouksien ylivelkaantumista.

”The Right to buy” ohjelman esteenä Suomessa on myös asunto-osaakeyhtiömuotoisten vuokrataloyhtiöiden harvinaisuus. Vaikka Suomessa on ollut mahdollisuus

rakentaa tuettuja vuokra-asuntoja myös asunto-osakeyhtiömuotoisena, toimijoiden kiinnostus tätä vaihtoehtoa kohtaan on ollut heikkoa. Lisäksi kyseessä olisi uusi omistusasumisen tukimuoto, jota Suomessa tulisi arvioida osana yleisiä asuntopoliittisia tavoitteita muun muassa liittyen työmarkkinoiden toimintaan.

Hollannissa ja Irlannissa kohtaanto-ongelmaa on pyritty ratkaisemaan tulotason myötä nousevilla vuokrilla. Järjestelmän kokonaistaloudellinen vaikutus on riippuvainen verojärjestelmän progressiivisuudesta. Suomessa valtion tulovero ja osin myös kunnallisvero on progressiivinen ja tulotason nousevan vuokran myötä progressiivisuus kiristyisi edelleen.

Lisäksi matalapalkka-aloille työllistyvien ihmisten työssäkäyntiin liittyy sosiaaliturvajärjestelmästä kumpuavia kannustinloukkuja. Tulojen mukaan nousevia vuokria ARA-asunnoissa ei voikaan pitää erityisen hyvin suomalaiseen järjestelmään soveltuvana ratkaisuna. Toisaalta järjestelmän kannustinloukkuihin liittyvät ongelmat ovat samankaltaisia kuin kysyntätuissa.

Siirtymät tarjontatuista kohti kysyntätukia voidaan ylipäättään nähdä myös ratkaisuyrityksenä kohtaannon ongelmiin. Kokonaisvaikutukset ovat kuitenkin riippuvaisia markkinoiden reaktiosta muuttuneeseen tilanteeseen. Tarjontatukien skaalaaminen alas on johtanut tyypillisesti tuettujen vuokra-asuntojen tarjonnan laskuun. Yksityinen vuokra-asuntotarjonta ei ole vastaavasti kasvanut, joten esimerkiksi Ruotsissa vuokrataso on noussut. Kysyntätukien avulla parempaa kohtaantoa tavoiteltaessa onkin tärkeätä varmistaa myös yksityisen markkinoiden edellytykset lisätä asuntojen tarjontaa. Tässä aivan keskeisessä roolissa on riittävän tonttimaan tarjonnan varmistaminen.

5.2

Maankäyttö ja tuettu asuminen

Osa tuetun asumisen tukijärjestelmistä voidaan nähdä kuuluvan maankäytön keinovalikoimaan. Nämä tuet ovat yleensä epäsuoria tarjontatukia ja liittyvät asuntojen tuotantovaiheeseen. Jotta julkinen sektori voi antaa maankäytöllisiä tarjontatukia, on sillä oltava siihen riittävät edellytykset. Näihin voidaan lukea julkisen sektorin riittävän selkeä juridinen asema, mikä mahdollistaa esimerkiksi tonttien lunastuksen tarpeen vaatiessa. Myös maapohjan omistus on keskeisessä roolissa: jos paikallishallinto tai muu julkinen toimija ei omista kysyntää vastaavaa tonttimaata, on myös sen luovuttaminen mahdotonta.

Tonttien luovuttaminen tai alennuksella myyminen sosiaalisesti tuetun asumisen rakentamista varten voidaan nähdä epäsuorana tarjontatuen muotona. Monissa maissa, kuten Isossa-Britanniassa, ne ovat osa tukijärjestelmää ja eivät sisällä erikoisia ja innovatiivisia elementtejä (Whitehead, 2014). Maankäytölliset tukikeinot kuitenkin vaihtelevat maittain. Eräs innovatiivisimmista tukimuodoista on Irlannissa käytössä oleva ”Public Private Partnership”, jossa yksityinen urakoitsija saa paikallishallinnolta tonttimaata kiinteistökehitystä varten, mutta on kuitenkin velvoitettu tuottamaan tietyn osuuden rakennettavista asunnoista sosiaalisesti tuetun asumisen piiriin (Redmond ja Hearne, 2013).

Yksi merkittävä haaste sosiaalisesti tuetun asumisen tuotannolle, erityisesti suurissa kaupungeissa, on tonttimaan hinta. Eräs mielenkiintoinen ratkaisukeino tähän ongelmaan on Itävallassa käytössä oleva ”Wohnfond”, joka tarkoittaa vapaasti käännettynä tonttirahastoa. Rahasto on toiminut vuodesta 1984 ja sen tehtävä on hankkia, valmistella ja myydä maata tuetun asumisen rakentamista varten. Tarkoituksena on varmistaa riittävä tonttimaan tarjonta tuetun asumisen rakentamiselle. (Lawson ja Nieboer, 2009.)

Julkisen vallan merkittävä rooli maantarjonnassa voi aiheuttaa kuitenkin tarpeetonta erkaantumista markkinaratkaisusta. Hollannissa on havaittu pitkään jatkuneen julkisen vallan merkittävän roolin aiheuttaneen jäykän asuntomarkkinoiden tarjontajoukon. (Vermeulen ja Rouwenda, 2007.) Onkin hyvä muistaa, että vaikka maankäytön kontrolloimisella pyritään sekä taloudellisesti että sosiaalisesti kestäväan kehitykseen, voivat sen seuraukset olla päättäjille yllättäviä.

Suomessa tuetun asumisen tuotannon ongelmat painottuvat kasvukeskuksiin. Erityisiä haasteita tuotannossa on ollut pääkaupunkiseudulla, jossa ongelmana ovat epäselvät valtarakenteet, kehnosti toimivat markkinat sekä muuta maata korkeampi hintataso. Suurten kaupunkien, kuten Tampereen ja Helsingin, laajat maavarallisuudet antavat pelivaraa uusien keinojen käyttöönotolle. Vaikka Itävallassa toimiva maa-rahasto ei ole suoraan kopioitavissa Suomen oloihin, on vastaavanlaisen järjestelmän perustaminen myös Suomeen harkittavissa oleva asia. Myös julkisten toimijoiden yhteistyön lisääminen rakennusliikkeiden kanssa tuotannon lisäämiseksi on nähtävä mahdollisuutena, mutta siihen liittyvät riskit on kuitenkin tiedostettava.

Kun maavarallisuutta käytetään tuetun asumisen rakentamiseen, on huomioitava siitä aiheutuva vaihtoehtoiskustannus. Itävalta käyttää prosentin bruttokansantuotteestaan tuettuun asumiseen, mitä voidaan pitää kansainvälisellä tasolla kohtuullisena tasona (Deutsch, 2009). Vaikka absoluuttinen taso vaikuttaa kohtuulliselta, ei se ota huomioon menetettyjä tuloja mikäli maapohja olisi käytössä yksityisillä markkinoilla. On kuitenkin muistettava, että ilmaista maata ei ole olemassa, ja ymmärrettävä haluttujen päämäärien todelliset kustannukset. Tällöin onkin hyvä kysyä, olisiko markkinoille myytäessä tai vuokrattaessa saaduilla rahoilla voitu ratkaista sosiaalisesti tuettuun asumiseen liittyviä ongelmia tehokkaammin.

Vaikka keinovalikoimaa monipuolistettaisiin, on jatkuvasti pystyttävä arvioimaan syitä tuetun asumisen tarpeille. Jos syyt sosiaalisesti tuetun asumisen kasvavalle kysynnälle ovat asuntomarkkinoilla, tulee ratkaisukeinoja hakea muualta kuin tuetun asuntokannan tuotannosta. Tällöin katse on kohdistettava kaavoituksen tehostamiseen ja harkittava Ison-Britannian tavoin tukia kaikenlaista asuntotuotantoa varten.

5.3

Institutionaaliset haasteet

Asuntopolitiikan yksi keskeisimmistä tavoitteista on tuetun asuntorakentamisen määrän kasvattaminen. Suomessa keskeisiä instituutioita ovat kuntien omistamat vuokrataloyhtiöt sekä yleishyödyllisen statuksen omaavat yhteisöt. Suurimmat toimijat VVO ja SATO ovat voittoa tavoittelevia yrityksiä, mutta niillä on myös yleishyödyllistä toimintaa. Koska yleishyödyllisyys on optio eikä velvoite, kummankin liiketoiminnan painopiste määräytyy sijoitustoiminnan odotettujen tuottojen mukaan. Niiden keskeisiä omistajia ovat kotimaiset ja ulkomaiset eläkevakuutusyhtiöt.

Kunnilla on merkittävä rooli erityisesti Ruotsissa. Myös Irlannissa ja Englannissa kunnilla on rooli tuetun vuokra-asumisen rahoittamisessa. Tosin näissä maissa kuntien merkitys on huomattavasti vähentynyt. Irlannissa kuntien verokertymät ovat siinä määrin pieniä, että valtiolla on usein keskeinen rooli asuntoinvestointien rahoituksessa. Ruotsissa uusi laki määrää kuntien täysin omistamille yhtiöille tuottotavoitteen, mutta käytännössä tuotot maksetaan omistajalle eli kunnalle, joka sijoittaa rahan takaisin asumisen järjestämiseen. (Boverket, 2011.)

Suomessa kuntien rakentamishalukkuuden esteenä ovat rakentamisesta suoraan ja epäsuorasti (infrarakentaminen) aiheutuvat kustannukset. Tältä osin kysymykseen tulee taakanjako kuntien ja maakuntahallinnon ja valtion kesken. Kansainvälisen kokonaisarvion tekeminen toimivista käytännöistä edellyttäisi eri maiden kuntara-

kenteen ja kuntien itsehallintoon liittyvien kysymysten arviointia, mikä on erillisen selvityksen vaativa haaste.

Yleishyödyllinen yhteisö on tyypillinen eurooppalainen toimija tuetun asumisen sektorilla. Yleishyödyllisten yhteisöjen osalta keskeinen kysymys on niille asetettavat tavoitteet. Esimerkiksi Hollannissa asumisyhdistykset ovat rahoitukseltaan omavaraista eli voitollisella liiketoiminnalla rahoitetaan sosiaalista asumista. Tulot investoidaan siis yrityksen sisällä. Suomen institutionaalisessa ratkaisussa yleishyödyllisillä yhteisöillä on omistajarakenteesta johtuen myös muita sosiaalipoliittisia tavoitteita kuin tuettujen asuntojen tuotanto. Koska eläkejärjestelmän rahoituksen turvaaminen on omistajuuden kautta osa VVO:n ja SATO:n toimintaa, pääoman tuottoprosentin pienentäminen velvoittamalla ne tuettuun vuokra-asuntotuotantoon on ongelmallista nykyisellä omistajarakenteella.

6 Keskeisiä havaintoja asumisen tukijärjestelmistä

Raportissa tarkastellaan asumisen tukijärjestelmiä eri Länsi-Euroopan maissa. Asumisen tarjonta- ja kysyntätukia ja niiden muutoksia vertailtiin suhteessa kunkin maan asuntopolitiikan tavoitteisiin sekä Suomen asuntopolitiikan haasteisiin. Maa-raporttiosiossa esiteltiin lyhyesti Ruotsin, Tanskan, Ranskan, Itävallan, Alankomaiden, Englannin ja Irlannin sosiaalisesti tuetut vuokra-asuntomarkkinat ja asumisen tukijärjestelmät. Asumisen tukijärjestelmää arvioitiin eri maissa vaikuttavuuden, kustannustehokkuuden, tarkoituksenmukaisuuden sekä negatiivisten ulkoisvaikutusten minimoinnin kautta.

Kannustimilla on vaikutusta toimijoiden ratkaisuihin sekä julkisella että yksityisellä sektorilla. Toimivat kannustimet ja hyvät käytännöt ovat kuitenkin riippuvaisia myös asuntomarkkinoiden ulkopuolisista ratkaisuista. Asumisen tukijärjestelmiä tuleekin aina arvioida osana laajempaa talous- ja sosiaalipolitiikan kokonaisuutta. Koska toimijoita ja politiikkalohkoja on useita, useissa maissa on ajaututtu ratkaisuihin, jotka eivät palvele asuntomarkkinoita kokonaisuutena.

Koska markkinaratkaisu ei ole asumisessa yhteiskunnallinen optimi, julkinen sektori on kaikissa maissa pyrkinyt parantamaan tilannetta omalla toiminnallaan. Eri maiden asuntopoliittisista valinnoista ei ole kuitenkaan löydettävissä yhtä onnistunutta käytäntöä, vaan järjestelmän onnistuminen on aina suhteessa tavoitteeseen. Tämän vuoksi tavoitteiden selkeys ja ristiriidattomuus ovat tärkeitä asuntopolitiikan onnistumiselle. Selkeät tavoitteet ja vastuut ovat vaikeita saavuttaa, mutta välttämätön edellytys hyvälle asuntopolitiikalle.

LÄHDELUETTELO

- Aedes, Dutch association of social housing organisation. (2013). Dutch social housing in a nutshell, July 2013.
- Agíro, Matusitz (2011). "Housing Vouchers, Benefits and Allowances (VBAs): Comparing Rental Tools in the US, England and the Netherlands"
- Amann, W., Mundt, A. (2005). The Austrian system of social housing finance. Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen GmbH, Vienna.
- Andersen, H. S. (2010) Contextualising ethnic residential segregation in Denmark: Welfare, Housing and Migration-Related Policies. In: Andersson ym.: Immigration, Housing and Segregation in the Nordic Welfare States. University of Helsinki. Department of Geosciences and Geography C2. 2010. 17–79.
- Andersson, R.; Magnusson Turner, L., Holmqvist, E. (2010). Contextualising ethnic residential segregation in Sweden: Welfare, Housing and Migration-Related Policies. In: Andersson ym.: Immigration, Housing and Segregation in the Nordic Welfare States. University of Helsinki. Department of Geosciences and Geography C2. 2010. 81–126.
- Bacqué, M.-H., Fijalkow, Y., Launay, L., Vermeersch, S. (2011). Social mix policies in Paris: Discourses, policies and social effects. *International Journal of Urban and Regional Research*, 35(2), 256–273.
- Bengtsson, B., Annaniassen, E., Jensen, L., Ruonavaara, H., Sveinsson, J. R. (2014). Varför så olika?: nordisk bostadspolitik i jämförande historiskt ljus. Égalité. Toinen painos.
- Bengtsson, B., Jensen, L. (2013). Unitary housing regimes in transition – comparing Denmark and Sweden in a perspective of path dependence and change. Työpaperi RC 34 Konferenssiin At home in the housing market, 10. –11.7.2013.
- Boelhoefer, P. (2002). Trends in Dutch Housing Policy and the Shifting Position of Social Rented Sector. *Urban Studies*, 39, 2, 219–235.
- van Bortel, G., Elsinga, M. (2007). A network perspective on the organization of social housing in the Netherlands: the case of urban renewal in The Hague. *Housing, Theory and Society*, 1, 32–48
- Boverket (2011). De allmännyttiga bostadsföretagens utveckling och roll på bostadsmarknaden. Rapport 2011:21. Regeringsuppdrag.
- Boverket (2011). Bostadsmarknaderna i Norden och regionalt. Rapport 2011:29. Regeringsuppdrag.
- Boverket (2008). Social Mix i några länder. Leder boendeintegration till integration i hela samhället? Boverket, januari 2008.
- Boverket (2007). Bostadspolitik: Svensk politik för boende, planering och byggande under 130 år. Boverket, augusti 2007.
- Boverket (2005). Många mål - få medel: Boverkets utvärdering av statliga stöd till bostadsbyggandet 1993-2004. Boverket, februari 2005.
- Conijn, J., Schilder, F. (2011). How housing associations lose their value: the value gap in The Netherlands. *Property Management*, 29, 1, 103–119.
- Czischke, D. (2014). Social Housing and European Community Competition Law teoksessa Social Housing in Europe First edition. Katheen Scanlon, Christine Whitehead and Melisa Fernandez Arrigoitia. John Wiley & Sons, Ltd. Published 2014.
- Deutsch, E. (1996). Urban land lease and social housing programmes. *Housing Studies*, 11, 435–458.
- Deutsch, E. (2009). The Austrian social rented sector at the crossroads for housing choice. *European Journal of Housing Policy*, 9, 285–311.
- DiPasquale, D. (1999). Why Don't We Know More about Housing Supply? *The Journal of Real Estate Finance and Economics*, 18(1), 9–23.
- Driant, J.-J., Li, M. (2012). The ongoing transformation of social housing finance in France: Towards a self-financing system? *International Journal of Housing Policy*, 12(1), 91–103.
- Droste, C., Lelévier, C., Wassenberg, F. (2014). Urban Regeneration Dutch, French and German Social Housing Areas. In: Scanlon, K.; Whitehead, C.; Fernández Arrigoitia (ed.) *Social Housing in Europe*. RICS Research, Real Estate Issues. Wiley Blackwell. 2014. 369–388.
- Ds 2005:39 (2005). Rapport från arbetsgruppen för ny bostadsfinansiering, Socialdepartementet. Departmentserien.
- Elsinga, Stephen, Knorr-Siedow (2014). "The Privatisation of Social Housing: Three Different Pathways", *Social Housing in Europe*.
- Elsinga, M., Lind, H. (2013). The effect of EU-legislation on rental systems in Sweden and the Netherlands. *Housing Studies*, 28(7), 960–970.
- Eriksen, M.D., Rosenthal, S. (2010). Crowd out effects of place-based subsidized rental housing: New evidence from the LIHTC program, *Journal of Public Economics*, Volume 94, Issues 11–12, December, 953–966.
- EU Commission, (2012). The housing market in the Netherlands. *Economic Papers* 457, June 2012.
- Fahey, T. (1999). *Social Housing in Ireland*.
- Fastighetsägarna (2013). En ny svensk modell är möjlig. Fastighetsägarnas rapport.

- Ghekiere, L. (2009). Institutional mechanisms and social housing finance: a European comparative perspective. In *Financing social housing after the economic crisis*, Proceedings of the CECOD-HAS Seminar Brussels, 10 September 2009.
- Gibbons, S. (2013). Everybody Needs Good Neighbours? CentrePiece 2013/2014.
- Gruis, V., Priemus, H. (2008). European competition policy and national housing policies: international implications of the Dutch case. *Housing Studies*, 23, 3, 485–505.
- Gruis, V., Nieboer, N. (2006). Social housing investment without public finance: The Dutch case. *Public Finance and Management*, 6(1), 122–144.
- Haffner, M., Boumeester, H. (2014). Is renting unaffordable in the Netherlands? *International Journal of Housing Policy*, 14, 117–140.
- Haffner, H., Oxley, Van Der Heijden (2009). Substitutability between Social and Market Renting in Four European Countries.
- Hatz, G. (2008). Features and dynamics of socio-spatial differentiation in Vienna and the Vienna metropolitan region.
- Hirvonen, J., Kurlin, A., Partanen, E., Tikkanen, P. (2014). Näkökulmia ara-vuokra-asumiseen: Selvitys ara-vuokra-asuntojen asukasrakenteesta ja asukasvalinnasta ara-asuntoihin. Ympäristöministeriön raportteja 15/2014.
- Housing Bank Austria (2009). Gunther Neuwirth and Karl Ecker, Interview with J Lawson, Bank Austria Wohnbaubank, Vienna, January.
- Housing Europe Review (2012). The nuts and bolts of European social housing systems, CECOD-HAS Housing Europe's Observatory.
- Kleinhans, R., Varady, D. (2011). Moving out and going down? A review of recent evidence on negative spillover effects of housing restructuring programmes in the United States and the Netherlands. *International Journal of Housing Policy*, 11(2), 155–174.
- Kristensen H. (2007). Housing in Denmark. Centre for Housing and Welfare, Realdania Research.
- Kuntarahoitustyöryhmän muistio (2010). Kuntatalouden ja sosiaalisen asuntotuotannon markkinarahoituksen turvaaminen. Valtiovarainministeriön julkaisuja 20/2011.
- Lawson, J. (2010). Path dependency and emergent relations: Explaining the different role of limited profit housing in the dynamic urban regimes of Vienna and Zurich. *Housing, Theory and Society*, 27, 204–220.
- Lawson, J., Gilmour, T., Milligan, V. (2010). International measures to channel investment towards affordable rental housing. Australian Housing and Urban Research Institute RMIT Research Centre, Research paper May 2010.
- Lawson, J., Nieboer, N. (2009). The regulation of social housing outcomes: a micro examination of Dutch and Austrian social landlords since financing reforms. Delft University of Technology, ENHR Conference paper, Prague.
- Lennartz, C. (2014). Market structures of rental housing: conceptualising perfect competition in mixed local rental markets.
- Lind, H. (2014). Social Housing in Sweden teoksessa *Social Housing in Europe* First edition. Kathleen Scanlon, Christine Whitehead and Melisa Fernandez Arrigoitia. John Wiley & Sons, Ltd. Published 2014.
- Ministry of the Interior and Kingdom Relations (2014). Investing in the Dutch housing market: Useful facts and figures about the Dutch housing market and housing policy. Ministeriön raportti B18_624534.
- Murie, A. (2014). Housing and Neighbourhoods: What Happened After the Sale of State Housing to Sitting Tenants in England, *Social Housing in Europe*.
- Murray, M. (1999). Subsidized and Unsubsidized Housing Stocks 1935 to 1987: Crowding Out and Cointegration," *Journal of Real Estate Finance and Economics*, 18, 107–124.
- Musterd, S. (2014). Public housing for whom? Experiences in an era of mature neo-liberalism: The Netherlands and Amsterdam. *Housing Studies*, 29, 467–484.
- Norris, M., Redmond, D. (2005). *Housing Contemporary Ireland: Policy, Society and Shelter*.
- Oxley, M., Brown, T., Haffner, M., Hoekstra, J. (2011). The role of policy in supporting the private rented sector: international comparisons. Enhr Conference paper.
- Priemus, H. (1996). Recent changes in the social rented sector in the Netherlands. *Urban Studies* 33, 1891–1908.
- Priemus, H. (2001). Social housing as a transitional tenure? Reflections on the Netherlands' New Housing Memorandum 2000–2010. *Housing Studies*, 16, 243–256.
- Priemus, H. (2001b). Poverty and housing in the Netherlands: A plea for tenure-neutral public policy. *Housing Studies* 16(3), 277–289.
- Priemus, H. (2004). Dutch housing allowances: Social housing at risk. *International Journal of Urban and Regional Research*, 28(3), pp. 706–712.
- Priemus, H. (2008). Real estate investors and housing associations: A level playing field? The Dutch case. *European Journal of Housing Policy*, 8(1), 81–96.
- Priemus, H., Gruis, V. (2011). Social housing and illegal state aid: The agreement between European commission and Dutch government, *Housing Studies*, 11, 89–104.
- Priemus, H., Boelhouwer, P. (1999). Social housing finance in Europe: trends and opportunity. *Urban Studies*, 36(4), 633–645.

- Redmond, D., Norris, M. (2014). Social Housing in the Republic of Ireland. In: Scanlon, K.; Whitehead, C.; Fernández Arrigoitia (ed.) Social Housing in Europe. RICS Research, Real Estate Issues. Wiley Blackwell. 2014. 145–164.
- Redmond, D., Hearne, R. (2013). Starting Afresh Housing Associations, Stock Transfer and Regeneration.
- Rosenthal, S (1999). Housing Supply: The Other Half of the Market a Note from the Editor. The Journal of Real Estate Finance and Economics, 18(1), 5–7.
- Scanlon, K., Whitehead, C., Fernández Arrigoitia, M. (2014). Introduction. In: Scanlon, K.; Whitehead, C.; Fernández Arrigoitia (ed.) Social Housing in Europe. RICS Research, Real Estate Issues. Wiley Blackwell. 2014. 1–20.
- Scanlon, K., Whitehead, C. (2011). French social housing in an international context. OECD Economics Department Working Papers, No. 862, OECD Publishing.
- Sinai, T., Waldfoegel, J. (2005). Do Low-Income Housing Subsidies Increase The Occupied Housing Stock?, Journal of Public Economics, 2005, v89(11–12,Dec), 2137–2164.
- SOU 2012:88 (2012). Att hyra – från rätt till en möjlighet till alla. Statens Offentliga Utredningar, SOU 2012:88 Slutbetänkande av Hyresbostadsutredningen.
- Statistiska centralbyrån SCB (2012). Bostads- och byggnadsstatistisk årsbok 2012.
- TARMO-työryhmä (2011) Julkisesti tuetun asuntokannan tarkoituksenmukainen käyttö. Valtiovarainministeriön julkaisuja 30/2011.
- Turner, B. (2007). Social housing in Sweden teoksessa Social Housing in Europe (2007): 148–164.
- Turner, B. & Whitehead, C. M. (2002). Reducing housing subsidy: Swedish housing policy in an international context. Urban studies, 39(2), 201–217.
- Vandevyvere, W., Zenthöfer, A. (2012). The housing market in the Netherlands. European Commission Economic Papers 457, June 2012.
- van der Veer, J., Schuiling, D. (2013). Economic crisis and regime change in Dutch social housing: The case of Amsterdam. Paper for RC43 Conference 10–12 July 2013.
- Vermeulen, W., Rouwendal, J. (2007). Housing supply in the Netherlands. CPB Discussion paper no 87, Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.
- Vestergaard, H. & Scanlon, K. (2014). Social Housing in Denmark teoksessa Social Housing in Europe First edition. Katheen Scanlon, Christine Whitehead and Melisa Fernandez Arrigoitia. John Wiley & Sons, Ltd. Published 2014.
- Whitehead, C. (2014). Social Housing in England, Social Housing in Europe.
- Whitehead, C., Scanlon, K. J. (2007). Social housing in Europe. London School of Economics and Political Science.

KUVAILULEHTI

Julkaisija	Ympäristöministeriö Rakennetun ympäristön osasto	Julkaisu-aika Helmikuu 2015		
Tekijä(t)	Asumisen tukijärjestelmän vaikuttavuus -hankeryhmä			
Julkaisun nimi	Asumisen tuki- ja verojärjestelmien vaikuttavuus - hankeryhmän raportti			
Julkaisusarjan nimi ja numero	Ympäristöministeriön raportteja 4/2015			
Julkaisun teema				
Julkaisun osat/ muut saman projektin tuottamat julkaisut				
Tiivistelmä	<p>Ympäristöministeriön asettaman hankkeen tarkoituksena oli selvittää asumisen tuki- ja verojärjestelmien vaikuttavuutta ja tehokkuutta. Hanketta varten perustetun hankeryhmän tehtävänä oli asettaa asumisen tuki- ja verojärjestelmille tavoitteet ottaen huomioon yhteiskunnan, asukkaan, julkisen talouden ja elinkeinoelämän kilpailukykyyn asettamat vaatimukset, valmistella ja toteuttaa kokonaisarviointi asumisen nykyisten tuki- ja verojärjestelmien vaikuttavuudesta ja tehokkuudesta suhteessa asetettuihin tavoitteisiin sekä esittää kehittämis-ehdotuksia nykyjärjestelmien kokonaisarviointiin perustuen.</p> <p>Hankkeessa tarkasteltiin erilaisia suoria asumisen ja asuntorakentamisen tukia sekä asumisen verokohtelua. Lisäksi hankkeessa arvioitiin tukiin liittyvää sääntelyä ja sen vaikuttavuutta. Työnsä tueksi hankeryhmä teetti kaksi taustaselvitystä: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT) laati kirjallisuuskatsauksen asumisen verotusta koskevista suomalaisista ja kansainvälisistä taloustieteellisistä tutkimuksista, ja Pellervon taloustutkimus PTT ry teki kansainvälisiin tutkimuksiin perustuvan kirjallisuuskatsauksen asumisen tarjonta- ja kysyntämuutoksista. Kirjallisuuskatsaukset ovat kokonaisuudessaan julkaisun liitteinä.</p> <p>Hankeryhmä määritteli asumisen tuki- ja verojärjestelmien tavoitteet kaksipuolisesti: toisaalta määriteltiin itse järjestelmien tavoitteet ja toisaalta ne asuntopoliittiset tavoitteet, joita järjestelmät palvelevat. Hankeryhmän työ keskittyi suurimpien kasvukeskusten ja erityisesti Helsingin seudun asuntomarkkinatilanteen parantamiseen. Hankeryhmä katsoi, että valtion ei tule asumisen verotuksen tai tukien kautta ohjata kotitalouksien valintoja asumisen hallintamuodon suhteen yhtä voimakkaasti kuin nykyisin. Verotuksella tai tuilla ei myöskään tule aiheuttaa lukkiutumista vaikutuksia, kannustimiloukkua tai vähentää ihmisten muuttohalukkuutta. Asuntotuotantoon myönnettävät tuet ovat edelleen perusteltuja niillä alueilla, joilla asuntojen tarjonta on riittämättömä kysyntään nähden ja valtion tuella rakennetuista asunnoista perittävä vuokra alittaa selvästi markkinavuokran. Asuntotuotantoon vaikuttavat keskeisesti myös kaavoitus ja riittävä tonttitarjonta, jotka ovat muodostuneet asumisen pullonkaulaksi etenkin Helsingin seudulla. Kiinteistön ylläpito ja korjaaminen ovat ensisijaisesti kiinteistön omistajan vastuulla, mutta väestön ikääntyessä nopeasti asuntokannan esteettömyyden edistäminen on suuri haaste, johon liittyy myös vahva yhteiskunnallinen intressi. Erityisryhmien asumiseen myönnettävien investointiavustusten vaikuttavuutta tulee edelleen kehittää, jotta avustukset kohdistuisivat kaikkien suurimmassa tuen tarpeessa oleville ryhmillä.</p> <p>Hankeryhmä esitti lukuisia toimenpide-ehdotuksia, joilla kehitettäisiin asumisen verotusta, asumistukia, asuntotuotannon ja korjausrakentamisen tukia sekä asumisen tukien rahoitusta siten, että tukikokonaisuuden vaikuttavuus ja tehokkuus paranisi nykyisessä julkisen talouden vaikeassa tilanteessa. Tukijärjestelmää ja tukipolitiikkaa koskevien muutosten on oltava pitkäjänteisiä ja ennakoitavia, ja lisäksi muutosten on tapahduttava asteittain riittävän pitkän ajan kuluessa, jotta asuntomarkkinoilla ja varsinkin yksittäisillä kotitalouksilla on riittävästi aikaa sopeutua muutoksiin.</p>			
Asiasanat	Asuminen, asuntomarkkinat, asumisen verotus, asumistuki, tuotantotuki, korjausrakentaminen, erityisryhmä			
Rahoittaja/ toimeksiantaja	Ympäristöministeriö			
	ISBN (nid.) 978-952-11-4382-3	ISBN (PDF) 978-952-11-4383-0	ISSN (pain.) 1796-1696	ISSN (verkkokj.) 1796-170X
	Sivuja 118	Kieli suomi	Luottamuksellisuus Julkinen	
Julkaisun myynti/ jakaja	Julkaisu on saatavana vain internetistä: www.ym.fi/julkaisut			
Julkaisun kustantaja	Ympäristöministeriö			
Painopaikka ja -aika	Edita Prima Oy, Helsinki 2015			

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Miljöministeriet Avdelningen för den byggda miljön	Datum Februari 2015		
Författare	Projektgruppen för utredning av verkningsfullheten av stödsystemet för boende			
Publikationens titel	Asumisen tuki- ja verojärjestelmien vaikuttavuus - hankeryhmän raportti (Stöd- och skattesystem för boende och deras verkningsfullhet - projektgruppens rapport)			
Publikationsserie och nummer	Miljöministeriets rapporter 4/2015			
Publikationens tema				
Publikationens delar/ andra publikationer inom samma projekt				
Sammandrag	<p>Miljöministeriet tillsatte ett projekt i syfte att utreda hur verkningsfulla och effektiva stöd- och skattesystemen för boende är. Den projektgrupp som bildades för projektet hade till uppgift att ställa upp mål för de stöd- och skattesystem som tillämpas i bostadsfrågor, detta med beaktande av de krav som samhället, den offentliga ekonomin och näringslivets konkurrenskraft ställer. Gruppen hade vidare till uppgift att bereda och utföra en övergripande utvärdering av hur verkningsfulla och effektiva dagens stöd- och skattesystem är i förhållande till de uppställda målen och att lägga fram utvecklingsförslag med grund i utvärderingen av de nuvarande systemen.</p> <p>I projektet granskades olika slag av direkta stöd för boende och bostadsbyggande samt beskattningen av boende. Dessutom bedömdes den reglering som hänför sig till stöden och hur verkningsfull denna reglering är. Som stöd för sitt arbete lät projektgruppen utföra två bakgrundsutredningar: Statens ekonomiska forskningscentral (VATT) sammanställde en litteraturoversikt över de finländska och internationella ekonomiska undersökningar som gäller beskattning av boende, och Pellervo ekonomiska forskningsinstitut (PTT) sammanställde utifrån internationella undersökningar en litteraturoversikt över de stöd som är inriktade på att främja utbud och efterfrågan i boendesammanhang. Litteraturoversikterna bifogas till publikationen i sin helhet.</p> <p>Projektgruppen fastställde mål för stöd- och skattesystemen på två nivåer: å ena sidan fastställdes målen för själva systemen, å andra sidan de bostadspolitiska mål som systemen tjänar. Projektgruppens arbete var inriktat på en förbättring av bostadsmarknadsläget i de största tillväxtcentrumen, i synnerhet Helsingforsregionen. Projektgruppen ansåg att staten inte så kraftigt som i dag ska styra hushållens val av boendeform genom beskattning eller understöd. Beskattningen eller stöden bör inte heller leda till inläsningseffekter eller s.k. flitfallor eller göra människor mindre flyttbenägna. De stöd som beviljas för bostadsproduktion är fortfarande motiverade i de områden där utbudet på bostäder är otillräckligt i förhållande till efterfrågan och där den hyra som tas ut för statssubventionerade bostäder klart underskrider marknadshyran. Bostadsproduktionen påverkas också i väsentlig grad av planläggningen och ett tillräckligt tomtutbud. Dessa faktorer har utgjort en flaskhals i produktionen av bostäder, i synnerhet i Helsingforsregionen. Det är i första hand fastighetsägaren som svarar för underhåll och reparation av fastigheten, men i och med att befolkningen åldras snabbt är främjandet av ett tillgänglighetsanpassat bostadsbestånd en stor utmaning, som samtidigt också i hög grad ligger i samhällets intresse. De investeringsunderstöd som beviljas för boende för grupper med särskilda behov bör fortsättningsvis få större verkningsfullhet så att understöden riktas till de grupper som är i allra störst behov av stöd.</p> <p>Projektgruppen lade fram flera förslag på åtgärder som ska utveckla beskattningen av boende, bostadsbidragen, stöden för bostadsproduktion och ombyggnad och finansieringen av stöden för boende så att den helhet som stöden bildar får bättre verkan och blir effektivare i det svåra läge som den offentliga ekonomin befinner sig i just nu. De ändringar som görs i stödsystemet och stödpolitiken bör vara långsiktiga och förutsägbara, och de bör också införas stegvis under en tillräckligt lång tid så att bostadsmarknaden, och i synnerhet enskilda hushåll, har tillräckligt med tid att anpassa sig till dem.</p>			
Nyckelord	Boende, bostadsmarknad, beskattning av boende, bostadsbidrag, produktionsstöd, ombyggnad, grupper med särskilda behov			
Finansiär/ uppdragsgivare	Miljöministeriet			
	ISBN (hft.) 978-952-11-4382-3	ISBN (PDF) 978-952-11-4383-0	ISSN (print) 1796-1696	ISSN (online) 1796-170X
	Sidantal 118	Språk Finska	Offentlighet Offentlig	
Beställningar/ distribution	Publikationen finns tillgänglig endast på internet: www.ym.fi/julkaisut			
Förläggare	Miljöministeriet			
Tryckeri/tryckningsort och -år	Edita Prima Ab, Helsingfors 2014			

Ympäristöministeriön asettaman hankkeen tarkoituksena oli selvittää asumisen tuki- ja verojärjestelmien vaikuttavuutta ja tehokkuutta. Hanketta varten perustetun hankeryhmän tehtävänä oli toteuttaa kokonaisarviointi asumisen nykyisten tuki- ja verojärjestelmien vaikuttavuudesta ja tehokkuudesta sekä esittää toimenpide-ehdotuksia nykyjärjestelmien kehittämiseksi.

Tämä raportti sisältää hankeryhmän tekemän kokonaisarvioinnin, joka kattaa erilaiset suorat asumisen ja asuntorakentamisen tuet, niihin liittyvän sääntelyn sekä asumisen verokohtelun. Hankeryhmä esittää raportissa lukuisia toimenpide-ehdotuksia, joilla kehitettäisiin asumisen verotusta, asumistukia, asuntotuotannon ja korjausrakentamisen tukia sekä asumisen tukien rahoitusta siten, että tukikokonaisuuden vaikuttavuus ja tehokkuus paranisi nykyisessä julkisen talouden vaikeassa tilanteessa.

Raportti sisältää myös kaksi hankeryhmän teettämää laajaa, kansainväliseen aineistoon perustuvaa kirjallisuuskatsausta, joista toinen koskee asumisen verotusta ja toinen asumisen tarjonta- ja kysyntätukia.



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

ISBN 978-952-11-4382-3 (nid.)
ISBN 978-952-11-4383-0 (PDF)
ISSN 1796-1696 (pain.)
ISSN 1796-170X (verkkok.)